



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0110/21**

**Referencia:** Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero., en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución, 9 y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Descripción de la normativa impugnada

1.1. La disposición impugnada mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad son los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002), y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República, el 19 de noviembre de 2014, los cuales consignan lo siguiente:

*“Artículo 7. Exigencia de Responsabilidad por Terceros. No podrá intentarse ninguna acción, judicial pública o privada, de naturaleza civil, penal o administrativa contra el personal que preste o haya prestado sus servicios a la Administración Monetaria y Financiera, por los actos realizados durante el ejercicio de sus funciones conforme a lo previsto en esta Ley, sin que con carácter previo, se haya obtenido una resolución judicial definitiva e irrevocable declarando la nulidad del correspondiente acto administrativo en cuya realización dicha persona hubiere participado.*”

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*“En el caso de que se declare la nulidad de dicho acto y que la causa de nulidad fuere la conducta particular de la persona que dictó o ejecutó el acto, quedará abierta la vía para ejercitar las acciones correspondientes.*

*“A los efectos previstos en este Artículo, la Administración Monetaria y Financiera asumirá los costos de defensa del personal demandado, aun cuando haya dejado de prestar sus servicios, ante cualquier reclamación en su contra por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones conforme lo previsto en esta Ley y sus Reglamentos. La Administración Monetaria y Financiera tendrá derecho a repetir tales costos contra dichas personas en el caso en que las mismas fueran declaradas personalmente responsables de la ilegalidad.*

*“Esta obligación de asumir los costos de defensa a cargo de la Administración Monetaria y Financiera existirá además en beneficio de aquellos funcionarios separados de sus cargos o sancionados por su negativa a ejecutar acciones que violen las prohibiciones de financiamiento a las entidades públicas y privadas que establece la presente Ley, cuando estos funcionarios hayan impugnado el acto administrativo por el que se les separe o sancione ante las instancias competentes”.*

*“Artículo 63. Procedimiento de Disolución. a) Inicio. La Junta Monetaria, a propuesta de la Superintendencia de Bancos, mediando las causas de disolución previstas en esta Ley, reuniéndose tras convocatoria de urgencia dentro un plazo improrrogable de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*veinticuatro (24) horas, contado a partir del momento de la convocatoria, decidirá sobre la disolución que será ejecutada por la Superintendencia de Bancos. La Resolución de la Junta Monetaria por la que se autorice el inicio del procedimiento de disolución indicará las causas por las que procede, supondrá la automática revocación de la autorización de funcionamiento, si tal revocación no fuere la causa de inicio del procedimiento, y se notificará al consejo de administración o directorio de la entidad de intermediación financiera. Dictada la disposición de disolución, la entidad quedará en estado de suspensión de operaciones.*

*“b) Ocupación y Suspensión de Actividades. La Superintendencia de Bancos procederá de inmediato a la ocupación de todos los locales, libros, documentos y registros de la entidad, bajo acto auténtico ante notario. A partir del momento en que se dicte la disposición de disolución quedan interrumpidos los plazos de prescripciones, caducidad y otros, así como los términos procesales en los juicios interpuestos para la recuperación de la cartera de créditos y los procesos ordinarios que hubieran podido emerger de los mismos. Estos plazos automáticamente volverán a correr a partir del día siguiente hábil en que se concluya el procedimiento de disolución, el cual se deberá realizar en un breve plazo determinado reglamentariamente. Además, quedarán suspendidos automáticamente los derechos de los accionistas y demás acreedores de la misma con relación a la entidad en disolución y cesarán en sus funciones los directores, órganos internos de control, administradores, gerentes y apoderados generales de la entidad, quedando también sin efecto, los poderes y facultades de*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*administración otorgados, con la consiguiente prohibición de realizar actos de disposición o administración de bienes o valores de la entidad. Si tales actos de administración o disposición se realizaren, serán nulos de pleno derecho. A partir de la fecha de la resolución de disolución, la anotación o inscripción en registros públicos de actos realizados por los directores, órganos internos de control, administradores, gerente y apoderados generales de la entidad en disolución, requerirán, bajo pena de nulidad, autorización previa de la Superintendencia de Bancos.*

*“c) Fijación de la Situación Patrimonial. La Superintendencia de Bancos procederá a registrar en los estados financieros de la entidad en disolución, los castigos, reservas, provisiones y demás ajustes que siendo mandatarios se encontraren pendientes a la fecha de la resolución de disolución. También determinará las prestaciones laborales de los empleados de la entidad, a excepción de los directivos de la misma y elaborará una relación de activos y pasivos a efectos de proceder a la exclusión de activos y depósitos en la forma que reglamentariamente se determine”.*

*“d) Exclusión de Activos. La Superintendencia de Bancos, que podrá contratar a estos efectos la asistencia técnica que precise con cargo a la entidad en disolución, procederá sin dilación a excluir las obligaciones privilegiadas de primer y segundo orden, registradas en los estados financieros de la entidad en disolución, según lo señalado en el literal e) de este Artículo. También excluirá los activos de la entidad por un importe equivalente a las obligaciones privilegiadas de primer y segundo orden. Los activos se excluirán de acuerdo con*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*su valor en libros, netos de provisiones, reservas y cualquier otro ajuste realizado de conformidad con el literal c) anterior. A continuación, formalizará la transferencia de las obligaciones privilegiadas de primer orden a favor de una o varias entidades de intermediación financiera solventes, mediante procedimientos competitivos, las cuales recibirán a cambio los activos excluidos y/o participaciones de primer orden, mediante un mecanismo de titularización de aquellos activos que tendrán la naturaleza de patrimonio autónomo inembargable, afecto al servicio de las participaciones que emita. La administración de estos activos titularizados implicará un balance y contabilidad separada, conforme se estipula en el literal f) de este Artículo. La determinación de la(s) entidad(es) de intermediación financiera adjudicataria(s) de los activos y obligaciones, así como, en su caso, de la entidad titularizadora, se realizará mediante procedimientos competitivos que aseguren la adecuada transparencia, todo ello de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine.*

*“e) Criterios para la Exclusión de Pasivos. La exclusión de pasivos dentro del procedimiento de disolución distinguirá entre obligaciones privilegiadas de primer y segundo orden. Son de primer orden: 1) Depósitos del sector privado en cuenta corriente o a la vista, de ahorro y a plazo fijo, excluidas las operaciones con otros intermediarios financieros y los depósitos de vinculados; 2) Mandatos en efectivo, incluyendo pre-pagos de comercio exterior, recaudaciones y retenciones tributarias, giros, transferencias mediante contratos legalmente suscritos, debidamente documentados y registrados en los estados financieros de la entidad antes del inicio*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*del procedimiento de disolución siempre y cuando el titular sea del sector privado; 3) Depósitos judiciales; 4) Obligaciones laborales de la entidad en disolución; y 5) El precio debido por la asistencia técnica a que se refiere el literal anterior. Son de segundo orden: 1) Depósitos del sector público en cuenta corriente o a la vista, de ahorro y a plazo fijo; 2) Obligaciones con el Banco Central; 3) Obligaciones con entidades de intermediación financiera; 4) Obligaciones tributarias de la entidad en disolución.*

*“f) Estructuras de Titularización. La Superintendencia de Bancos podrá recurrir al régimen de titularización contemplado en la Ley de Mercado de Valores, para implementar el procedimiento de disolución. La titularización de los activos requerirá estructuras análogas a fondos de inversión, que emitirá participaciones que podrán ser de varias categorías, confiriendo distintos derechos a sus tenedores. Este mecanismo se ejecutará mediante un contrato estándar elaborado por la Superintendencia de Bancos, que se instrumentará notarialmente y tendrá por objeto la administración, en sus términos más amplios, del patrimonio autónomo constituido por los activos excluidos del balance de la entidad en disolución, para pagar las participaciones que emita a través de dicho mecanismo. Los titulares de las participaciones las reciben en contraprestación o bien por haber asumido las obligaciones privilegiadas de primer orden, o bien por ser titulares de obligaciones privilegiadas de segundo orden. Los titulares de las participaciones las podrán enajenar y pignorar y realizar cualquier acto de dominio sobre estas participaciones, sólo con otras entidades de intermediación financiera y con el Fondo de Contingencia. La*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*emisión y negociación de estas participaciones no se registrará por la legislación reguladora del Mercado de Valores. La remuneración de la entidad de intermediación financiera que administre el mecanismo se determinará en el contrato constitutivo del mismo y se hará efectiva con cargo al patrimonio autónomo, con preferencia al pago de las participaciones. El administrador, al término de su gestión emitirá un informe final a la Superintendencia de Bancos que será debidamente auditado.*

*“g) Instrumentos de Facilitación. El Fondo de Contingencia creado en virtud del Artículo 64 de esta Ley, facilitará el procedimiento de transferencia directa de activos o de titularización de los mismos, mediante uno o una combinación de los siguientes mecanismos, conforme la resolución de disolución dictada por la Junta Monetaria: 1) En caso de transferencia directa de los activos de la entidad en disolución a favor de una o varias entidades de intermediación financiera, se constituirá una garantía de hasta el veinte por ciento (20%) del valor de los activos transferidos en función de los recursos disponibles en dicho fondo; 2) En caso de titularización de los activos se podrá realizar un aporte en efectivo o en bonos a la titularizadora a cambio de una participación de segundo orden en el mismo; 3) Asimismo, se podrán comprar las participaciones de primer orden a la entidad que las reciba en contraprestación a los depósitos asumidos. En todo caso la contribución total del Fondo de Contingencia no podrá exceder del treinta por ciento (30%) de las obligaciones privilegiadas de la entidad de intermediación financiera en disolución y no podrá ser superior a lo que supondría el pago en efectivo de la garantía de*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*depósitos a los depositantes, si tal pago fuere permitido. Las entidades públicas titulares de obligaciones privilegiadas de segundo orden asumirán las participaciones de segundo orden.*

*“h) Absorción del Impacto en Balance. Para facilitar a la(s) entidad(es) adquirente(s) en los procesos de disolución la absorción del impacto que suponga la adquisición de activos y la asunción de pasivos, la Superintendencia de Bancos establecerá cronogramas de adecuación con la aplicación de reglas especiales de ponderación de riesgo para las participaciones en las titularizadoras y los activos transferidos. El Banco Central adecuará también, mediante un calendario especial, los requerimientos de encaje de la entidad que asuma los pasivos. Tales cronogramas, reglas y calendarios no podrán exceder de un año desde la fecha de la transferencia o asunción.*

*“i) Irrevindicabilidad. Las transferencias de activos, pasivos y contingentes de la entidad en disolución, en cualquiera de sus formas, no requerirán del consentimiento de los deudores, acreedores o cualesquiera titulares, comportando transmisiones plenas e irrevindicables a todos los efectos legales. Estas transferencias producen plenos efectos de transmisión de obligaciones y derechos. Las disposiciones de la Superintendencia de Bancos en relación con la transferencia de activos y obligaciones privilegiadas de la entidad en disolución no requieren autorización judicial alguna. Durante el procedimiento de disolución, no podrán realizarse actos de disposición tales como embargos o medidas*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*precautorias de género alguno sobre parte o la totalidad de los activos de la entidad en disolución.*

*“Las transferencias de activos, pasivos o contingentes de la entidad en disolución, están exentas del pago de impuestos, tasas, aranceles nacionales o municipales de cualquier índole. Las transferencias de activos serán inscritas en los registros públicos correspondientes de acuerdo con las normas legales vigentes, siendo suficiente para practicar la inscripción o anotación la presentación de la resolución de la Superintendencia de Bancos indicativa de la cesión. En caso de que la transferencia incluya bienes y garantías sujetas a registro, las correspondientes inscripciones o anotaciones no alterarán la preferencia original que correspondía al transferente. En estas inscripciones o anotaciones se aplicará la tasa o arancel previsto para contratos sin cuantía”.*

*“j) Balance Residual. Los activos y pasivos no incluidos en el procedimiento de disolución, conformarán el balance residual de la entidad en disolución deducidos los gastos del procedimiento. Dicho balance residual será remitido por la Superintendencia de Bancos a la Comisión de Liquidación Administrativa, de conformidad con el procedimiento establecido en el literal k) del presente Artículo, respetando las reglas de preferencia y prelación del derecho común. Los titulares de obligaciones privilegiadas que no hubieran sido satisfechos íntegramente en el procedimiento de disolución tendrán la primera preferencia para el cobro, después de los trabajadores que no hayan sido transferidos a las entidades adquirentes de activos o participaciones. El Fondo de Contingencia gozará de la prelación*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*inmediata a la de los titulares de obligaciones privilegiadas no satisfechos íntegramente en el procedimiento de disolución. La(s) entidad(es) adquirente(s) de activos que aceptasen los trabajadores de la entidad en disolución celebrarán con ellos nuevos contratos laborales y no tendrán la consideración de sucesores de empresa a efectos laborales. Una vez se remita a la Comisión de Liquidación Administrativa quedará finalizado el procedimiento de disolución.*

*“k) Reglamentación. La Junta Monetaria reglamentará todo lo relativo a la aplicación de los mecanismos de disolución previstos en los literales del presente Artículo a las entidades de intermediación financiera de naturaleza no accionaria, sin perjuicio de las disposiciones aplicables de sus leyes especiales”.*

**1.2.** La Junta Monetaria de la República Dominicana, mediante la Primera Resolución emitida, el 19 de noviembre de 2014, autorizó a la Superintendencia de Bancos, iniciar el proceso de disolución de la entidad de intermediación financiera Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., dicha resolución expresa, en síntesis, lo siguiente:

*“VISTA la comunicación No. 0941 del 19 de noviembre del 2014, dirigida al Gobernador del Banco Central y Presidente de la Junta Monetaria por el Superintendente de Bancos, mediante la cual remite un informe de seguimiento de la situación económica financiera del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., y solicita la autorización para la disolución de dicha entidad.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*“VISTA, la Ley No. 183-02 Monetaria y Financiera del 21 de noviembre del 2002, y sus modificaciones.*

*“VISTA, la Ley No.72-02, contra el Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas y Otras Infracciones Graves, del 7 de junio del 2002.*

*“VISTO, el Reglamento de Disolución y Liquidación de entidades de Intermediación Financiera, aprobado mediante la Primera Resolución dictada por la Junta Monetaria el 2 de julio del 2003 y sus modificaciones.*

*“VISTA, la decimocuarta Resolución dictada por la Junta Monetaria el 22 de octubre de 1986, que autorizó a operar al Banco de Desarrollo Peravia, S.A.*

*“VISTA, la Sexta Resolución adoptada por la Junta Monetaria el 6 de julio del 2006, la cual autorizó al Banco de Desarrollo Peravia, S.A., a transformarse en banco de ahorro y crédito, bajo la razón social Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A.*

*“VISTA la Primera resolución dictada por la Junta Monetaria el 4 de septiembre del 2014, que dio por conocido el informe presentado por la Superintendencia de Bancos en relación a la situación económica financiera del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., al 31 de julio del 2014, y dio por conocida y acogida la propuesta presentada por dicha entidad a los fines de solucionar la situación económica de la misma.*

*“VISTOS los demás documentos que integran este expediente.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*“CONSIDERANDO, que como parte del proceso de disolución del Banco de Ahorro y Crédito Micro, S.A., aprobado por la Junta Monetaria en su Tercera Resolución del 7 de febrero del 2013, la Superintendencia de Bancos procedió, conforme a lo establecido en la Ley, a realizar un proceso de licitación pública de activos y pasivos de dicha entidad en el cual participaron varias entidades de intermediación financiera, incluyendo al Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A. Las ofertas recibidas no cumplieron con los términos de referencia de la licitación publicada por dicho organismo supervisor, razón por la cual la misma fue declarada desierta (...).*

*“CONSIDERANDO, que desde finales del año 2013, el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., inició un proceso de deterioro de su situación económica y financiera expresada en retiros de depósitos, problemas de liquidez, deficiencia en su posición de encaje legal, deterioro en la calidad de la cartera de créditos lo cual fue detectado por la Superintendencia de Bancos, en una supervisión de riesgo de liquidez efectuada en enero del 2014, manifestada en un aumento de la morosidad y una disminución en los niveles de cobertura de la cartera vencida, aumento de los requerimientos de provisiones, todo lo cual afectó los indicadores de rentabilidad y la situación patrimonial de la entidad.*

*“COSIDERANDO, que precisamente por el deterioro de la situación financiera la Superintendencia de Bancos, el 20 de febrero del 2014, mediante la Circular (SB): ADM/008/14, requirió al Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., someterse a un plan de Regulación en virtud de los resultados de la supervisión realizada a la entidad al corte del 31 de agosto del 2013, el cual fue aprobado mediante la Circular*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*(SB):ADM/0166/2014, del 15 de abril del 2014, e incluía incrementos de capital, reposición de los fondos de encaje legal, aplicación de un programa para venta de activos improductivos, presentación de un plan de reducción de gastos generales y administrativos, reducir los niveles de morosidad de la cartera de crédito.*

*“CONSIDERANDO, que la delicada situación económica y financiera por la que atraviesa el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., evidenciada en la falta de liquidez, la mala calidad de los activos, la condición de solvencia, las solicitudes masivas de retiros de depósitos y los innumerables reclamos y demandas en contra de los accionistas y directivos de la entidad, la Administración Monetaria y Financiera en interés legítimo de proteger a los depositantes, ponderó en coordinación con los accionistas, diferentes alternativas de personas jurídicas y físicas que manifestaron expresiones de interés en la adquisición del referido Banco de Ahorro y Crédito, las cuales resultaron infructuosas.*

*“CONSIDERANDO, que como se comprueba de las explicaciones anteriores la Administración Monetaria y Financiera desplegó durante el último año, ingentes esfuerzos en aras de lograr una solución institucional y conciliatoria, con los principales ejecutivos u accionistas de la entidad, sin embargo, por las graves razones que se exponen a seguidas, este proceso resultó frustratorio, por lo que la Administración Monetaria y Financiera no ha tenido otra alternativa que no sea la de disponer como decisión de última instancia, la disolución de esta entidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Monetaria y Financiera, todo esto a los fines de preservar la estabilidad del Sistema Financiero Nacional, y de esta manera proteger el interés general.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*“Que expresa el organismo Supervisor que durante el período octubre del 2013 a octubre de 2014, las disponibilidades de la entidad muestra una tendencia decreciente, al pasar su balance de RD\$175.87 millones a RD\$69.96 millones, una reducción de un 60.22%, aun cuando mediante el Plan de Regularización se le requirió tomar medidas necesarias para incrementar la misma, de forma tal que contara con los fondos suficientes para su operatividad diaria y resarcir oportunamente compromisos con sus depositantes.*

*“Que según informa la Superintendencia de Bancos, mediante la supervisión intensiva se detectó que el efectivo en caja mostraba en los cierres de mes, hasta julio del 2014, niveles importantes que no representaban los promedios diarios, lo que provocó que el Organismo Supervisor, decidiera realizar arqueos sorpresivos al área de caja y bóveda de la oficina principal durante los días de cierre de junio y julio del 2014, reduciéndose los niveles observados en abril y mayo del 2014 y evidenciándose situaciones irregulares (...).*

*“Que expresa la Superintendencia de Bancos, como parte del deterioro de la confianza en la entidad, se han evidenciado como contingencias que se manifiestan en acciones legales iniciadas por depositantes legítimos, quienes al entrar la entidad en un estado de cesación de pago y no tener repuesta de la misma, optaron por acudir a la vía judicial para reclamar el pago de sus acreencias en intereses y capital.*

*“En los literales correspondientes a este considerando, se evidencian todos los eventos que justifican la disolución por la causal de la entrada en estado de cesación de pago por incumplimiento de obligaciones*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*liquidadas, vencidas y exigibles, incluyendo las ejecutables a través de la Cámara de Compensación.*

*“Que indica la Superintendencia de Bancos, mediante comunicación No.0941 del 19 de noviembre del 2014, que además de toda la situación antes descrita, es importante mencionar sobre la ocurrencia de malas prácticas bancarias las cuales se manifiestan entre otras actividades, en la captación de recursos en moneda extranjera por parte de la entidad, operaciones no permitidas por la Ley a los bancos de ahorro y crédito.*

*“Asimismo, por las actuaciones de los principales accionistas y directivos de la entidad, señores José Luis Santoro y Gabriel Jiménez, quienes hicieron estas operaciones, valiéndose de la calidad antes mencionada, así como también a través de las empresas vinculadas, Peravia Group, LLC y Murviel Trading, dando a entender en esta última, que eran realizadas al amparo de la Ley Monetaria y Financiera, actividades que ponen de manifiesto la falta de los directivos en el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes, incluyendo la Ley de Lavado de Activos, en razón de que no se evidencia debida diligencia de esas transacciones.*

*“Que en relación a los aportes pendientes de capitalización de RD\$160.000.000.00, millones, correspondientes a los acuerdos de capitalización exigidos mediante el plan de Regularización, se observó que la empresa relacionada Peravia Group, LLC, es la principal proveedora de dichos fondos, los recursos aportados provienen de diversas transacciones con terceros, incluyendo captaciones, algunas de las cuales han sido objeto de demandas judiciales, cuestionando en*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*última instancia la procedencia de los fondos. Por consiguiente, dichos aportes fueron desestimados por la Superintendencia de Bancos en base a los fundamentos.*

*“A propósito de dichas transferencias el Organismo Supervisor solicitó al Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., la documentación que probara la procedencia de los fondos dentro del marco de las obligaciones que pone a su cargo la Ley Monetaria y Financiera (...).*

*“Que, a la luz de las razones antes expuestas, y existiendo de manera manifiesta todas las causales de disolución citadas precedentemente, la Superintendencia de Bancos, solicita la autorización a la Junta Monetaria, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 63 para la disolución del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A.*

*“Por tanto, la Junta Monetaria*

**RESUELVE:**

- 1- “Autoriza a la Superintendencia de Bancos a iniciar el proceso de disolución del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., en virtud a las disposiciones establecidas en los literales a), b),d) y e) del artículo 62, de la Ley Monetaria y Financiera no.183-02, del 21 de noviembre del 2002, relativas a la entrada en un estado de cesación de pagos por incumplimiento de obligaciones liquidas, vencidas y exigibles, incluyendo las ejecutables a través, de la Cámara de Compensación; insuficiencia mayor al 50% del coeficiente de solvencia vigente al momento; la realización de operaciones, durante la ejecución del plan*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de regularización, que lo hagan inviable; y, cuando al vencimiento del plazo del plan de Regularización no se hubiesen subsanado las causas que le dieron origen.*

*“PARRAFO: El organismo Supervisor deberá efectuar el proceso de disolución de la citada entidad, conforme a lo dispuesto en el Artículo 63, de la Ley no. 183-02, Monetaria y Financiera, y del Reglamento de Disolución y Liquidación de entidades de intermediación Financiera, aprobado por la Junta Monetaria mediante su Primera Resolución del 2 de julio del 2003 y sus modificaciones, y demás normas vigentes que le sean aplicables.*

- 2- *“La Superintendencia de Bancos deberá identificar las actuaciones irregulares realizadas por los directores del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., y reunir las evidencias para que los mismos sean sometidos a la acción de la justicia, por la comisión de delitos de índole penal o de cualquier otra naturaleza, así como inhabilitarlos para ejercer funciones de administración en entidades de intermediación financiera.*
- 3- *“La presente Resolución deberá ser notificada al Consejo de Directores del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., conforme a las disposiciones del Artículo 63 de la citada Ley Monetaria y Financiera.*
- 4- *“La Superintendencia de Bancos deberá concluir el procedimiento de disolución en un plazo máximo de 30 (treinta) días contado a partir de la fecha de notificación de la presente Resolución el cual podrá ser prorrogado a solicitud formulada de dicho Organismo Supervisor por un período de 30 (treinta) días adicionales, de conformidad con lo*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*establecido en el Artículo 15 del Reglamento de Disolución y Liquidación de Entidades de Intermediación Financiera, antes señalado.*

- 5- *“La Superintendencia de Bancos, deberá presentar el informe correspondiente a la Junta Monetaria, en relación a las actuaciones realizadas al amparo de los Ordinales 1 y 2 precedentes.*
  
- 6- *“Esta Resolución deberá ser notificada a la parte interesada en cumplimiento a lo establecido en el literal h) del Artículo 4 de la Ley Monetaria y Financiera No.183-02 del 21 de noviembre del 2002”.*

## **2. Breve descripción del caso**

**2.1.** Los accionantes, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la sociedad comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, mediante las instancias regularmente recibidas el nueve (9) y diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014), promueven las referidas acciones con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002), y la Primera Resolución adoptada por la Junta Monetaria de la República, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014), la cual autorizó a la Superintendencia de Bancos iniciar el procedimiento de disolución de la entidad de intermediación financiera Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., alegando que tales preceptos y disposiciones resultan contrarias a los artículos 40.15, 69.4, 148, 138 y 39 de la Constitución de la República.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

**3.1.** Los accionantes, mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad, aducen que los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002), y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República, del 19 de noviembre de 2014, transgreden los referidos artículos del texto supremo, los cuales transcritos parcial y literalmente rezan de la manera siguiente:

*“Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:*

*“15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica”.*

*“Artículo 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

*“4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*

*“Artículo 148. Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica”.*

*“Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:*

*“1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;*

*“2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley”.*

*“39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

*1) “La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

2) *“Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*

3) *“El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*

4) *“La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*

5) *“El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado”.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes**

**4.1.** La parte accionante, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., la sociedad comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lockward, fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros, en los siguientes motivos y consideraciones:

- a) *“(…) que, mediante la primera resolución del 19 de noviembre del 2014, la administración admite que retuvo la suma de RD\$254.56 millones de pesos, depositados por los ejecutivos José Luis Santoro y Gabriel Jiménez, para aplicar al capital y, que sin haberlo informado, desestimó dichos aportes, con el objeto de establecer ilícitamente un capital negativo a la entidad”.*
- b) *“(…) que visto lo anteriormente indicado, si el capital aportado, no era un depósito a plazo, ni un ahorro y no fue admitido como capital social, la Junta Monetaria debió devolver dicho dinero, puesto que no hacerlo constituye un acto de confiscación, que solamente pudo haber dictado el tribunal”.*
- c) *“(…) que mediante acto administrativo denominado primera resolución (...) la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, se comprometieron a reembolsar, los pagos hechos por cuenta de Banco Micro de Ahorro y Crédito pagado por instrucciones de las autoridades monetarias ascendente a Doscientos Catorce Millones Trescientos Cincuenta y Dos mil ochocientos cincuenta pesos con 21/100 (RD\$214,352,850.21)”.*
- d) *“(…) que los ejecutivos del Banco Peravia aportaron, adicionalmente RD\$ 254.56 millones de pesos, depositados en la cuenta del Banco Peravia, que las autoridades meses después, han desestimado mediante*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*su Primera Resolución del 19 de noviembre del 2014, afectando con ello la salud de los índices del Banco Peravia”.*

- e) *“(…) que la Primera Resolución del 19 de noviembre del 2014, establece falsamente, que los indicadores del Banco Peravia se encuentran por debajo de lo normal (…)”.*
- f) *“(…) que, conforme al Acto Administrativo, Primera Resolución del 19 de noviembre del 2014, RD\$ 160.000 millones son propiedad de Peravia Group LLC., empresa que los remitió para aportes de capital, no aprobados por la Junta Monetaria”.*
- g) *“(…) que constituye un despropósito, contrario a la Constitución, establecer un régimen de protección especial para cualquier funcionario de la administración que por comisión u omisión cometa faltas en el desempeño de sus funciones y, más aun, extender esta protección hasta el pago por cuenta del Banco Central de sus abogados una vez dejan el cargo público, evento que perjudica a los demás ciudadanos, primero, porque los coloca en desventaja cuando para litigar pagan sus abogados, mientras que a estas personas ricas, les costea los suyos el Banco Central, que nunca utilizan el sistema de abogados de oficio que costea el Estado para quienes no pueden pagar su defensa y, segundo, porque este privilegio fomenta el abuso y, en alguna medida la corrección, puesto que se llega a arreglos por debajo de la mesa para dividir los honorarios que se presentan al Estado”.*
- h) *“(…) que la presente accionante, intervenida, tiene indisponibilidad de recursos para llevar su defensa, muestras que, las autoridades, causantes*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de la intervención, disponen de los recursos de las instituciones, Banco Central, Superintendencia de Bancos, entidades que, además, costean la defensa personal de los funcionarios que han actuado y omitido en violación al derecho de defensa, causando enormes daños económicos, generando desigualdad e indefensión”.*

- i) *“(…) que el artículo 62 y 63 de la Ley núm.183-02 establece un sistema en el cual el Superintendente de Bancos hace de fiscal, juez y policía de la ejecución de las decisiones, sin poner en causa previamente a las entidades bancarias y ciudadanos afectados en sus derechos e intereses, en violación al debido proceso garantizado por la Constitución en su artículo 69, 138.2, que aplica a las actuaciones judiciales y administrativas, violando en partículas, el derecho a la defensa y el derecho de propiedad”.*
- j) *“(…) que en el procedimiento establecido en el artículo 63 está ausente el derecho de defensa y las garantías propias al derecho de propiedad, establecidos en los artículos 51 y 69 de la Constitución, en particular, los numerales 4 y 10 de ese último, detallado en la Ley núm. 107-13, en especial en su párrafo II, artículo 61, el cual dispone:*

*Párrafo II. No obstante, la vacatio legis, ningún acto administrativo que lesione o restrinja los derechos e intereses de las personas podrá ser dictado sin que al afectado se le respete, con carácter previo, su derecho de audiencia (…)”.*

- k) *“(…) que el derecho de defensa, como una garantía constitucional, a los derechos fundamentales, tiene tres tiempos, el derecho previo al acto*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*administrativo, de que nos habla el artículo 61 en su párrafo II, ya citado, el derecho a defenderse en el momento y el derecho a ejercer por ante la justicia, dicho medio, en ejercicio del control judicial que establece la Constitución, el cual, también resulta violado en virtud de que el Superintendente de Bancos, en ocasión de la resolución de disolución establecida en los artículos 62 y 63, literal b, pretende asumir la representación legal de la entidad, cuya disolución sin audiencia previa, ha sido dictada, como se observa en el Acto No.1403-14 del 1 de diciembre del 2014, dejando a dicha entidad y a sus asociados y a quienes tienen interés legítimo, en indefensión absoluta”.*

### **5. Documentación aportada**

En el expediente, los accionantes aportaron los siguientes documentos:

- a) Escritos que sustentan la presente acción directa de inconstitucionalidad, depositados en las fechas 9 y 10 de diciembre de 2014.
- b) Copia de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002.
- c) Acto núm. 1403, del 1 de diciembre de 2014, mediante el cual fue notificada, la resolución del 19 de diciembre de 2014, que dispuso la disolución de la entidad de intermediación financiera, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A.
- d) Escrito que contiene solicitud de desistimiento de la acción de inconstitucionalidad incoada contra la Resolución emitida por la Junta

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Monetaria, el 19 de noviembre de 2014, depositado por el accionante Ángel Lockward, ante la Secretaría General de este Tribunal, el 10 de abril de 2015.

**6. Intervenciones**

**6.1. Opinión de la Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República, presentó su opinión ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el 6 de marzo de 2015, y al respecto pretende el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad, y para justificar su petición, alega entre otros motivos, los siguientes:

- a) *“Los argumentos de la entidad accionante, reseñados precedentemente, son virtualmente los mismos en que se fundamentan las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas el 10 de diciembre de 2014, por el mismo Banco de Ahorros y Crédito, S.A. (...)”.*
- b) *“Sobre el particular se impone destacar que, contrario a lo afirmado por los accionantes, la disposición establecida en el artículo 7 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, no puede entenderse como una situación de favor o privilegio en beneficio del miembro de la administración monetaria y financiera por los actos realizados durante el ejercicio de sus funciones conforme lo previsto en esta ley”.*
- c) *“Del mismo modo, la referida disposición con la condición de que sus actuaciones individuales se enmarquen en el respeto a la Ley, establece un sistema de asistencia legal a favor de los encargados del ejercicio de una de las más delicadas responsabilidades del Estado, como es la de*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*velar por la buena marcha del sistema monetario de la nación, cuya vigilancia procura asegurar, por una parte, el interés público que compete al Estado como responsable en última instancia de responder por la correcta administración financiera por personas físicas, jurídicas, compañías comerciales e instituciones públicas y privadas y por la otra del interés particular implícito en un renglón de vital significación de la actividad económica”.*

- d) *“En beneficio de dicha asistencia es correlativo a la protección que consagra la Ley Monetaria y Financiera a los actos administrativos derivados del ejercicio de las funciones a cargo de sus responsables en el marco de la Ley (...)”.*
- e) *“En ese sentido, es evidente que las disposiciones de los artículos 7 y 63 de la Ley núm.183-02, no afectan en modo alguno el principio de igualdad que de manera general consagra el artículo 39 de la Constitución, como tampoco el señalado por el artículo 138 que rige las actuaciones de la administración pública, en tanto no configura un tratamiento discriminatorio a los usuarios de sus servicios, y mucho menos el establecido por el artículo 69.4 de la Constitución respecto a la igualdad en que han de concurrir los justiciables ante una determinada jurisdicción en el marco del debido proceso y la tutela judicial efectiva, por lo tanto la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser rechazada”.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7. Opinión del Senado de la República**

Mediante comunicación remitida a la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el trece (13) de marzo de dos mil quince (2015), el Senado de la República, solicita, que se declare inadmisibile la acción de inconstitucionalidad, fundamentándose en los siguientes argumentos:

- a) *“(…) el senado de la República, cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley núm.183-02, del 21 de noviembre de 2002, Ley Monetaria y Financiera, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido en la norma suprema”.*
- b) *“Que la parte in fine del numeral 2 del artículo 138 de la Constitución de la República, que prevé los principios de la Administración Pública, prevé una reserva legal de manera excepcional, entre las cuales se puede citar la Ley 183-02, del 21 de noviembre de 2002, que aprueba la ley Monetaria y Financiera, por lo que comunicamos al Tribunal a título de información al momento de decidir la suerte de ambas acciones de inconstitucionalidad”.*
- c) *“A que en las instancias precedentemente descritas sobre las acciones directas de inconstitucionalidad, los accionantes no exponen a ese honorable tribunal, los presupuestos argumentativos que la justifiquen legalmente, sobre el proceso de extinción, intervención de disolución y liquidación en que se encuentra la entidad de intermediación financiera, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A, lo que obliga a los accionantes,*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*gerentes, directores y representantes legales, a proveerse de una autorización previa emitida por la Superintendencia de Bancos, para actuar en justicia, lo que deviene en una inadmisibilidad de ambas acciones directas de inconstitucionalidad”.*

**8. Opinión de la Cámara de Diputados de la República**

Mediante comunicación remitida a la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el veintitrés (23) de marzo de dos mil quince (2015), la Cámara de Diputados, en su escrito solicita, que se declaren conforme a la Constitución los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002, y deja a la soberana apreciación del Tribunal, la decisión de la presente acción, fundamentándose en los siguientes argumentos:

*a) “La impetrante fundamenta su acción en que su condición de entidad intervenida por la Superintendencia de Bancos, tiene indisponibilidad de recursos para llevar a cabo su defensa legal, y que en cambio, constituye un despropósito contrario a la Constitución, establecer un régimen de protección especial para cualquier funcionario de la administración pública que por comisión u omisión cometa faltas en el ejercicio de sus funciones inclusive extender esa protección hasta cuando hayan dejado el cargo, con abogados pagados por el Banco Central, como lo dispone el impugnado artículo 7 de la Ley núm.183-02, en violación de los artículos 138 de la Constitución, relativo a la igualdad en la Administración Pública (...)”.*

*b) “Según su punto de vista, los artículos 62 y 63 de la citada Ley núm.183-02, establece un sistema mediante el cual el Superintendente de*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Bancos hace de fiscal, juez y policía de la ejecución de las decisiones sin poner en causa previamente a las entidades bancarias y ciudadanos afectados en sus derechos e intereses, en violación del debido proceso garantizado por la Constitución en el artículo 69, en especial el derecho de defensa, así como al artículo 138.2, sobre la igualdad que debe existir en la aplicación de las actuaciones de la Administración Pública, en consecuencia, solicita a ese Tribunal declarar no conforme a la Constitución los artículos 7 y 63 de la norma impugnada en inconstitucionalidad”.*

*c) “Debemos precisar que en el caso de la ley atacada en inconstitucionalidad, la Cámara de Diputados cumplió rigurosamente con el procedimiento establecido en la Constitución vigente, relativo a la formación y efecto de las leyes, según certificación de la Secretaría General de la institución, del 2 de marzo de 2015, así como lo dispuesto en su reglamento interno al momento de sancionar el texto legal impugnado, en lo relativo al trámite, estudio, evaluación y sanción del mismo, y en tal sentido no vemos contradicción alguna con la Carta Sustantiva”.*

*d) “Es preciso destacar, que la Cámara de Diputados luego de hacer una evaluación sobre las disposiciones legales impugnadas, es decir, los artículos 7 y 63 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, y la posibilidad o no de que viole los artículos 39, 40.15, 51, 69,138 y 232 de la Constitución, no fijará una posición al respecto, en tal sentido dejará el caso a la soberana apreciación del Tribunal Constitucional, según disponen la Carta Sustantiva y la Ley núm.137-11”.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**9. Intervención voluntaria de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana**

**9.1.** Mediante escrito remitido a la Secretaría General del Tribunal Constitucional el treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), la Superintendencia de Bancos de la República, en su escrito solicita, que se rechace la acción de inconstitucionalidad, fundamentándose en los siguientes argumentos:

- a) *“El reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, dictado mediante resolución del 17 de diciembre de 2014, establece en su artículo 19 que “que 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, en la especie se trata de una intervención voluntaria motivada por el interés legal de la SIB de salvaguardar y proteger la regulación que rige su accionar y que contiene las facultades a partir de la cuales actúa en el sector financiero de la República Dominicana”.*
- b) *“Conforme se puede apreciar, el argumento de la accionante es a todas luces improcedente y carente de sentido, el artículo 7 de la Ley Monetaria y Financiera, lo que hace es establecer por escrito una práctica común y lógica, que cada entidad u órgano público debe asumir el costo de la representación legal de sus funcionarios, cuando el caso que se dilucide involucre directamente a la entidad. No se trata de la representación de funcionarios para casos personales o*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*familiares, sino precisamente cuando se ponga en tela de juicio asuntos directamente relacionados con sus funciones dentro de esa entidad”.*

- c) *“En tal sentido, mal podría alegarse que existe una violación al principio de igualdad, cuando esto es algo que se aplica en todas las entidades gubernamentales, por otro lado, ¿acaso la calidad de una representación legal se encuentra medida por el monto de la factura?, la respuesta es clara y evidente, la Constitución garantiza que todos tengan acceso a la justicia, alegar que otro tiene un acceso superior porque cuenta con un abogado mejor pagado, es un argumento que no encuentra ningún tipo de soporte constitucional”.*
- d) *“Sin embargo, contrario a lo que afirma el accionante, el artículo 63 no hace más que regular el inicio del procedimiento de disolución de una entidad de intermediación financiera, en ese sentido, no se trata de un proceso donde se investiga, juzga y condena, sino de meramente una etapa del proceso de disolución donde se realiza la intervención inicial, la cual, por su naturaleza urgente, debe hacerse de manera inmediata, y sin el conocimiento de la entidad intervenida”.*
- e) *“En efecto, se trata de la iniciación de un proceso de una entidad que está en violación flagrante de la normativa monetaria y financiera, donde comunicarle la intervención resultaría totalmente contraproducente, y eliminaría el sentido a la intervención, en ese tenor, luego de la intervención las operaciones no se encuentran más que suspendidas, quedando iniciado un proceso en el cual las partes involucradas tendrán oportunidad suficiente para defenderse”.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**10. Intervención voluntaria presentada en la secretaría General del Tribunal Constitucional, el 19 de marzo de 2015, por Olga Morel de Reyes, Eduardo Jorge Prats y Flavio Darío Espinal, en defensa de la constitucionalidad de los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República, el 19 de noviembre de 2014, en la común calidad de *Amicus Curiae***

**10.1.** Mediante escrito remitido a la Secretaría General del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015), Olga Morel de Reyes, Eduardo Jorge Prats y Flavio Darío Espinal, solicitan que se rechace la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, fundamentándose en los siguientes argumentos:

a) *“(…) que es evidente que la revocación de una autorización como consecuencia de un proceso de disolución no constituye una sanción por la comisión de alguna de las infracciones muy graves tipificadas en el artículo 68.a, de la LMF, sino más bien una medida de prevención del riesgo de liquidez de una entidad de intermediación financiera, pues el incumplimiento en el pago de una obligación dineraria conlleva la inestabilidad de las demás instituciones financieras, lo que afecta la fluidez en el sistema y los derechos de los ahorrantes”.*

b) *“De ahí que debemos aclarar que los mecanismos de intervención son ejercidos a través de la supervisión bancaria del ente supervisor, toda vez que para el buen funcionamiento del sistema monetario y financiero no es suficiente que el supervisor cuente con la posibilidad de*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*aplicar medidas coercitivas o punitivas que penalicen conductas que contravengan el régimen financiero, sino que también se requiere que pueda ejercer sus funciones con un criterio preventivo de situaciones de insolvencia o de liquidez a fin de preservar la sanidad del sistema financiero”.*

c) *“Estos métodos preventivos que posee el ente regulador a través del ejercicio de su potestad de supervisión se ejerce, como bien han señalado Mariel Bertani, Gabriel del Mazo (...)” la aplicación de medidas correctivas y la reestructuración y/o cierre de las entidades financieras y demás personas sujetas al control del supervisor bancario”, es decir, que las facultades que posee la Administración Monetaria y Financiera no se encuentran condicionadas simplemente al otorgamiento de la autorización y la fiscalización del ajuste de la actividad bancaria a las disposiciones contenidas en las legislaciones correspondientes, sino que el ente regulador posee la potestad de aplicar medidas correctivas o de gravamen, distintas a las sanciones contenidas en la LMF, es por tal razón, que la Administración Monetaria y Financiera está facultada para ordenar “la reestructuración de un banco que atraviesa serias dificultades de solvencia y/o liquidez o la revocación de la autorización para funcionar, pero no en ejercicio de las facultades sancionatorias que recaen sobre el superintendente, sino dispuesta por el directorio sin necesidad de la previa instrucción de un sumario administrativo”.*

d) *“Esto quiere decir, en pocas palabras, que se presume la legalidad del proceso de disolución desarrollado por la Administración Monetaria*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*y Financiera, por lo que la oportunidad de la medida preventiva no puede ser cuestionada jurisdiccionalmente (...)*”.

e) *“(...) es evidente que la conveniencia del mecanismo de intervención utilizado por la Administración Monetaria y Financiera para superar la crisis del Banco Peravia no puede ser cuestionada por vía del control concentrado de constitucionalidad como pretenden los accionantes, pues la medida adoptada fue la más oportuna y conveniente para garantizar la sanidad del sistema financiero (...)*”.

f) *“(...) generalmente la disolución de una entidad de intermediación financiera viene precedida, como se indicó, de un proceso de regularización en que las autoridades interactúan permanentemente con los ejecutivos del banco sujeto a regularización, por ejemplo, en el caso del Banco Peravia, el plan de regularización inició el 15 de abril de 2014, e implicó múltiples reuniones de trabajo entre la Superintendencia de Bancos y la Administración de dicha entidad de intermediación financiera, respetando las autoridades en todo momento el derecho de audiencia”*.

g) *“(...) podemos afirmar que el artículo 7 de la LMF cumple con las disposiciones constitucionales, pues garantiza los derechos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. En efecto, el principio de presunción de inocencia y de legalidad de las actuaciones públicas garantiza el derecho a no sufrir sanciones que no tengan fundamento en una previa actividad probatoria sobre el cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad, por lo que hasta tanto no se demuestre lo contrario, la administración*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Monetaria y Financiera debe actuar presumiendo que sus funcionarios han respetado la Ley Monetaria y Financiera y las disposiciones reglamentarias correspondientes”.*

h) *“(…) los accionantes han incurrido en un error desmedido de interpretación del artículo 7 de la LMF, pues resulta notorio que la Administración Monetaria y Financiera no otorga una protección privilegiada para los funcionarios que han inobservado las normas y procedimientos estipulados en las legislaciones correspondientes, sino todo lo contrario, el personal que inobserva las normas en el ejercicio de sus funciones es susceptible de ser sometido a un régimen de responsabilidad administrativa personal, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda”.*

i) *“(…) es necesario destacar que el funcionario es sancionado administrativamente por el ente regulador en los casos en que su culpabilidad ha sido declarada mediante una decisión firme que ha derrumbado razonablemente la presunción de inocencia que asiste al empleado público, de lo contrario, se presume la inocencia y la legalidad de las actuaciones efectuadas por el personal de la Administración Monetaria y Financiera, por lo que hasta tanto no se demuestre lo contrario, el ente regulador debe de costear su defensa, pues esa persona ha actuado bajo su mandato e instrucciones”.*

j) *“(…) la defensa ejercida por la Administración Monetaria y Financiera a favor de sus funcionarios no vulnera el derecho de defensa de los accionantes, pues el artículo 7 de la LMF no impide, en modo alguno, que estos puedan cuestionar las actuaciones del personal del*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ente regulador por ante la Junta Monetaria, o en cambio, por la jurisdicción contenciosa administrativa”.*

k) *“(…) el artículo 63 de la Ley Monetaria y Financiera, consagra el procedimiento ordinario para disolver una entidad de intermediación financiera ineficiente cuando la inestabilidad de dicha entidad puede afectar la fluidez del sistema financiero y de los ahorrantes, en tal sentido, debemos resaltar que, conforme a dicho artículo, el procedimiento de disolución se desarrolla en las etapas que establece la Ley, por tanto, es conforme con la norma constitucional”.*

## **11. Celebración de audiencia pública**

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el seis (6) de marzo de dos mil quince (2015), compareciendo la parte accionante y el representante del Procurador General de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **12. Competencia**

**12.1.** Este Tribunal tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1, de la

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República de 2010, y los artículos 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).

**12.2.** En efecto, la Constitución de la República establece en su artículo 185.1, que *“El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”*.

### **13. Legitimación activa o calidad de los accionantes**

**13.1.** Tal como ha establecido la jurisprudencia constitucional constante, entre otras decisiones, en la Sentencia TC/0131/14, del primero (1º) de julio de dos mil catorce (2014): *“(…) la legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes”*.

**13.2.** En relación a la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185.1 de la Constitución de la República 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*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (...)*”.

13.3. Así mismo, el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, consigna:

*“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”.*

**13.4** Al respecto el Tribunal mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis de septiembre de dos mil diecinueve (2019), *“dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado”.*

**13.5** En ese sentido, sigue indicando este Tribunal, *“que ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este tribunal constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11”.*

**13.6** *“Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales”.*

**13.7** *“En efecto, 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*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo”.*

**13.8** Este Tribunal considera que los accionantes en inconstitucionalidad, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., la sociedad comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, en sus calidades de personas jurídicas y físicas, y en su condición de ciudadanos dominicanos respectivamente, autorizados a operar mediante la decimocuarta resolución dictada por la Junta Monetaria el 22 de octubre de 1986 e iniciando sus operaciones el 21 de agosto de 1987, están provistos de legitimación activa para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución, toda vez que han sido partes de procesos judiciales en los cuales ellos han resultado afectados por la aplicación de preceptos legales que lesionan sus intereses como sociedades comerciales, accionistas, gerentes y directores, respectivamente, motivo por el cual invocan la alegada inconstitucionalidad.

### **14. Fusión de expedientes**

**14.1.** Al verificar las piezas que forman el expediente que nos ocupa, pudimos constatar la existencia de tres (3) expedientes que sustentan acciones directas de inconstitucionalidad y las mismas persiguen que los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002, así como la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República, el 19 de noviembre de 2014, sean declarados contrarios a la Constitución de la República; las referidas acciones fueron incoadas en las fechas nueve (9) y diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014), por el Banco Peravia de Ahorro y

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Crédito, S.A., la Sociedad Comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward.

**14.2.** En ese orden, en el derecho común existe la figura procesal denominada fusión de expedientes, de la cual hacen uso los tribunales ordinarios en los casos en los cuales existen demandas o recursos conexos, por compartir el mismo objeto y la misma causa. La fusión de expedientes tiene como finalidad resolver varios asuntos mediante un solo procedimiento y una sola sentencia, en el interés de garantizar el principio de economía procesal y una sana y oportuna administración de justicia.

**14.3.** La fusión de expedientes puede ser puesta en práctica en la materia que nos ocupa, en virtud de lo previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, texto que precisa lo siguiente: *“(...) 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 contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo”*.

**14.4.** Partiendo de este criterio, podemos afirmar que la fusión de expedientes tiene como objetivo evitar la contradicción de sentencias, reduciendo las actuaciones procesales que dificulten o imposibiliten la obtención de la decisión judicial en un tiempo razonable, garantizando así la seguridad jurídica de las partes que participan en un proceso de esta naturaleza.

**14.5.** En este sentido, conviene destacar que mediante la Sentencia núm. TC/0094/12, del 21 de diciembre de 2012, este Tribunal ordenó la fusión de expedientes relativos a acciones directas de inconstitucionalidad, en el

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entendido de 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”. (Sentencias TC/0089/13, del 4 de junio de 2013; TC/0254/13, del 12 de diciembre de 2013).

**14.6.** En tal sentido, este Tribunal pudo comprobar que el nueve (9) de diciembre de dos mil catorce (2014), la entidad financiera, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., y el señor Ángel Lockward, depositaron dos (2) acciones de inconstitucionalidad, mientras que la sociedad comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y el propio Ángel Lockward, depositaron una acción adicional el diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014); dichas acciones tienen como objeto, que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002, y que también se declare contraria a la Constitución de la República la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República, el 19 de noviembre de 2014, de ahí que es evidente que las referidas acciones acusan identidad de objeto, de causa y partes, por lo que deben ser solucionadas mediante una sola decisión, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las personas con interés en este proceso.

**14.7.** En efecto, es evidente que entre estas acciones existe un lazo tal que permite que los expedientes conformados al respecto puedan ser fusionados a fin de juzgarlos conjuntamente, garantizando que el desarrollo del procedimiento constitucional discurra en un marco procesal efectivo y eficiente, en tal virtud este Tribunal procede a fusionar los expedientes siguientes:

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**14.7.1** Expediente núm. TC-01-2014-0056, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad presentada el nueve (9) de diciembre de dos mil catorce (2014), por Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

**14.7.2** Expediente núm. TC-01-2014-0057, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el nueve (9) de diciembre de dos mil catorce (2014), por Angel Lockward, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002.

**14.7.3** Expediente núm. TC-01-2014-0058, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014), incoada por la sociedad comercial, Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez, Ángel Lockward, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y, en contra de la referida Resolución del diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014).

## **15. Desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad con respecto a la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014).**

**15.1** La parte accionante en inconstitucionalidad, Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, depositó un escrito del 10 de abril de 2015, mediante el cual desiste únicamente de la acción de inconstitucionalidad incoada contra la Primera Resolución emitida por la Junta

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Monetaria de la República, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014).

**15.2** Previo a entrar en el análisis del fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, conviene destacar que mediante el Expediente núm. TC-01-2014-0058, Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, además de perseguir la inconstitucionalidad de los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, habían accionado en inconstitucionalidad contra la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014), mediante la cual fue disuelta la entidad de intermediación financiera, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A.

**15.3** Posteriormente, los accionantes, el diez (10) de abril de dos mil quince (2015) depositaron en la Secretaría General del Tribunal Constitucional, una instancia en la cual expresan su desistimiento puro y simple de la acción de inconstitucionalidad relativa a la indicada resolución, alegando que la misma fue depositada como medio de prueba, para el sostenimiento de la acción de inconstitucionalidad incoada contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002. La referida instancia de desistimiento expresa, en síntesis, lo siguiente:

a) *“A que como ha establecido el Tribunal Constitucional, la acción directa de inconstitucionalidad procede exclusivamente en contra de las leyes y normas de carácter general”.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

b) *“A que la primera Resolución del 19 de noviembre del 2014, ha sido incluida exclusivamente como prueba de los efectos y el uso que se da a los indicados artículos de la referida Ley”.*

*“UNICO, desistimos del ordinal segundo de la acción de inconstitucionalidad planteada, con respecto a la Resolución del 19 de noviembre de 2014, dictada por la Junta Monetaria del Banco Central de la República Dominicana”.*

**15.4** En virtud de lo antes expresado, este Tribunal manifestó mediante Sentencia TC/ 0113/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), lo siguiente: *“(…) la acción de inconstitucionalidad lo que persigue es preservar la supremacía constitucional, de ahí que una vez requerida la intervención del Tribunal Constitucional no es posible admitir que el proceso quede a disposición de quienes en él participan. Consideramos que las accionantes que promovieron la acción no pueden desistir de la misma, por cuanto una vez ingresa al fuero del Tribunal Constitucional le corresponderá a este órgano adelantar oficiosamente el proceso constitucional hasta la sentencia”.*

**15.5.** Este Tribunal fijó y reafirmó el anterior criterio, en las sentencias TC/0062/12, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), TC/190/14, del veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014), TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), TC/0446/15, del dos (2) de noviembre del dos mil quince (2015), precisando, además, *“que no es indispensable la participación de ninguna parte una vez ingresa al tribunal el expediente, para que el proceso de acción directa de inconstitucionalidad continúe, debido a que lo más importante para el Tribunal Constitucional es garantizar la supremacía de la Constitución. En otras*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*palabras, el proceso de acción directa es autónomo, con independencia y para que su conocimiento ante el Tribunal Constitucional avance y se desarrolle, no precisa de la intervención de ninguna parte”.*

**15.6.** En efecto, este Tribunal Constitucional, en virtud de la instancia que sustenta el desistimiento de la acción de inconstitucionalidad, respecto al acto administrativo, que el accionante alega que fue depositado como prueba para el sostenimiento de la acción directa de inconstitucionalidad, se infiere que en estos procesos no se atiende a la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional; por ante este tribunal constitucional, una vez apoderado, es el guardián de la acción de que se trata, razón por la cual no es posible desistir.

**15.7.** Al respecto, este Tribunal Constitucional, tras haber revisado el referido acto de desistimiento y constatada la orientación jurisprudencial establecida en casos de esta naturaleza, procede a rechazar el referido desistimiento, depositado por la parte accionante, el diez (10) de abril de dos mil quince (2015), el cual se contrae a la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014).

**15.8** En lo que concierne a la opinión vertida por el Senado de la República, y la Procuraduría General Administrativa, en el sentido de que los accionantes no exponen los presupuestos argumentativos que justifiquen legalmente la acción directa de inconstitucionalidad sobre el proceso de extinción, intervención de disolución y liquidación en que se encuentra el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A, que supuestamente obliga a los accionantes, gerentes, directores y representantes legales, a proveerse de una autorización previa emitida por la

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superintendencia de Bancos, para actuar válidamente en justicia y que entraña la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal quiere precisar al respecto que el accionante en inconstitucionalidad, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., ha sido parte de procesos judiciales que involucran sus intereses como sociedad comercial, de ahí que dispone de plena facultad para actuar en procura de hacer valer sus derechos fundamentales, motivo por el cual debe ser rechazado el medio de inadmisión planteado en el caso por el Senado de la República y la Procuraduría General Administrativa, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia.

### **16. Sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad**

**16.1.** Como se puede observar, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada contra: a) La Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil catorce (2014), mediante dicha resolución, se autorizó a la Superintendencia de Bancos a iniciar el proceso de disolución de la entidad de intermediación financiera Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., y, b) Contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002. Este tribunal procederá a conocer en primer lugar la acción con respecto a la referida resolución emitida por la Junta Monetaria, y en segundo término conocer lo referente a los artículos 7 y 63 de dicha Ley 183-02.

**16.2.** En la especie, según pudimos constatar en el presente caso, la Junta Monetaria ordenó la disolución del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., por comprobarse la materialización de los supuestos fácticos contenidos en los incisos a), b), d), e), del artículo 62 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, pues dicha entidad había entrado en un estado de cesación de pagos por

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

incumplimiento de obligaciones líquidas, además que presentaba una insuficiencia de más del cincuenta por ciento (50%) de su coeficiente de solvencia vigente al momento de la intervención efectuada por la Superintendencia de Bancos; del mismo modo, la Junta Monetaria comprobó que el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A. atravesaba por una situación económica y financiera muy delicada, caracterizada por la falta de liquidez, la mala calidad de sus activos, la condición de insolvencia, las solicitudes masivas de retiros de depósitos y los innumerables reclamos y demandas civiles y penales en contra de los accionistas y directivos de dicha entidad de intermediación financiera.

**16.3.** Respecto al contenido sustancial de la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria el 19 de noviembre de 2014, este tribunal dará respuesta a los argumentos expuestos por la parte accionante, los cuales organizados de forma congruente son los siguientes: i. violación a situaciones jurídicas ya establecidas mediante la Primera Resolución del 04/09/2014, debido a que las motivaciones que fundamentaron como causa de disolución, la entrada en cesación de pago, se deben a situaciones que fueron conocidas y desestimadas mediante la Primera Resolución de 04/09/2014, cuando se impusieron nuevas condiciones a los ejecutivos del Banco Peravia, las cuales fueron cumplidas por ellos; ii. frustración del plan de regularización debido a las retenciones e inadmisiones de aportes de capital, así como la negativa de entregar el fondo de contingencia, conjuntamente con el mal manejo realizado por el coadministrador impuesto por la Superintendencia de Bancos.

**16.4.** En cuanto al primer punto, este tribunal debe aclarar que contrario a lo argumentado por la parte accionante en inconstitucionalidad, la aceptación por parte de la autoridad monetaria de implementar el plan de regularización, no

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supone una nueva realidad respecto a la cesación de pago o la insolvencia de la entidad, pues tales situaciones fueron las que motivaron la implementación de dicho plan, que por demás fue propuesto por la propia administración del Banco Peravia, lo que da a entender que estos estaban conscientes del estado de insolvencia de la empresa.

**16.5.** Así mismo, en cuanto al segundo punto, como consecuencia de las dificultades que venía acarreando la entidad financiera desde finales de 2013 bajo la administración de los directores del Banco Peravia, se origina que a tres meses de implementado el Plan de Regularización y la introducción del coadministrador de la Superintendencia de Bancos, aun se mantuviera un alto riesgo de liquidez para la operatividad diaria del banco, como se percibe del informe presentado por la Superintendencia de Bancos el 31 de julio de 2014, en el cual además, se hace constar el incumplimiento de la entidad bancaria de la condición para que sea otorgado el fondo de contingencia, es decir, el aporte de los 50 millones fue estipulado en la Sexta Resolución del 23/05/2013, aportes que fueron presentados fuera del plazo, y que fueron inadmitidos por la administración monetaria, ya que los mismos provenían de transacciones realizadas entre los accionistas o con terceros que habían sido objeto de demandas judiciales, y otras irregularidades ampliamente motivadas por la Junta Monetaria en el acto administrativo de tratamiento.

**16.6.** En tal sentido, al observar el organismo supervisor que el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., presentaba las irregularidades y que la entidad presentaba un perfil de crédito deteriorado, en un 91%, y al comprobar que fueron realizados aportes por parte de la parte hoy accionante, a fines de regularizar la situación financiera del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., se verificó que la principal proveedora de dichos fondos era la empresa

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relacionada Peravia Group LLC, siendo los mismos posteriormente desestimados, ya que las transacciones de terceros, incluyendo algunas captaciones, fueron objeto de demandas judiciales quedando cuestionada la procedencia de los fondos.

**16.7.** En efecto, la administración pública debe actuar al servicio objetivo del interés general, garantizando el derecho de las personas, en los casos en que fuere necesario, no obstante, le corresponde ponderar (valorando objetivamente) los intereses en juego y la seguridad jurídica, así como la protección de la atracción de la inversión económica y su seguridad, asumiendo un rol preponderante en la relación Estado-Sociedad, generando el deber por parte del Estado de prever los mecanismos procedimentales que permitan satisfacer de forma eficaz esos fines.

**16.8.** Este tribunal observa que al Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., fue disuelto mediante la Primera Resolución del 19 de noviembre de 2014, emitida por la Junta Monetaria, porque no cumplió con los requerimientos establecidos en la ley para continuar operando, lo cual va en detrimento de los ahorrantes y la seguridad jurídica de las entidades financieras en general, por lo que la Junta Monetaria, actuó dentro de las competencias conferidas de acuerdo con la finalidad para la cual le fue otorgada, en plena observancia de la Ley.

**16.9.** A juicio de este Tribunal, la decisión de la administración, es decir, la disolución del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., mediante la Primera Resolución del 19 de noviembre de 2014, emitida por la Junta Monetaria, resulta materialmente correcta, ya que fue emitida en aras de proteger el interés económico de los titulares de intereses legítimos, por la autoridad competente

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

y cuenta con la motivación correspondiente, además de los elementos probatorios aportados al proceso.

**16.10.** Finalmente, debemos puntualizar, que los informes presentados por la Superintendencia de Bancos y que sirvieron de fundamento a la emisión de la resolución impugnada en inconstitucionalidad, no fueron en ningún momento refutados por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., mediante documentación probatoria fehaciente, en tal sentido, este Tribunal estima que el acto administrativo hoy impugnado, Primera Resolución, del 19 de noviembre de 2014, fue emitido por la Junta Monetaria en el marco de sus competencias, realizando una debida apreciación de los hechos, suficientemente motivada en derecho.

**16.11.** En ese orden, y en consonancia con las motivaciones anteriormente expresadas, es procedente rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward, y la sociedad comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez, Ángel Lockward contra la Primera Resolución del 19 de noviembre de 2014, emitida por la Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

**17. Con respecto a la inconstitucionalidad incoada contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002.**

**17.1.** Este Tribunal ha establecido en su Sentencia TC/0173/13, del 27 de septiembre de 2013, que *“La acción directa en inconstitucionalidad, como*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm.137-11”.*

**17.2.** “(...) En este orden, el artículo 185.1 de la Constitución de la República precisa que sólo pueden ser atacadas mediante acciones directas de inconstitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Por su parte, el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales prevé al respecto que: *“La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva”.*

**17.3.** De lo anterior se infiere que la acción de inconstitucionalidad es una consecuencia de la consideración de la Constitución como norma jurídica suprema. Al respecto este Tribunal ha declarado en su Sentencia TC/0150/13, del 12 de septiembre de 2013: *“La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante”.*

**17.4.** De conformidad con los preceptos constitucionales y legales indicados, y de la jurisprudencia citada, uno de los requisitos fundamentales para que resulte admisible una acción de inconstitucionalidad es que la norma impugnada tenga rango de ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, y en el presente caso,

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

el cumplimiento del requisito queda acreditado en la medida en que los artículos atacados corresponden a una ley, preceptos que, en virtud de las disposiciones legales previamente transcritas, puede ser impugnado a través de una acción de inconstitucionalidad.

**17.5.** En lo que respecta a las pretensiones de los accionantes, relativas a que los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm.183-02, del 21 de noviembre de 2002, sean declarados contrarios al artículo 69 de la Constitución de la República, este tribunal determina que esa potestad sancionadora de los órganos e instituciones de la Administración Pública viene dada precisamente, en primer orden por la Constitución de la República, así como por la referida Ley que rige la materia.

**17.6.** Es importante aclarar, que la Administración Monetaria y Financiera, en su rol de ente regulador, tiene la facultad de adoptar las medidas cautelares necesarias para garantizar la sanidad del régimen económico, por lo que el legislador a través del artículo 63 de la Ley Monetaria y Financiera, le ha otorgado una calidad de policía administrativa, con el objeto de que dicha entidad pueda establecer las medidas que permitan asegurar la estabilidad y fluidez del Sistema Monetario y Financiero, es decir, que la Administración Monetaria y Financiera tiene la potestad de limitar los derechos y libertades de los agentes económicos a fin de garantizar el interés público.

**17.7.** En ese mismo tenor, y partiendo del examen abstracto de la compatibilidad de la norma atacada con los principios establecidos por la Constitución en sus artículos 40.15, y 69, así como del examen de las piezas que forman parte del expediente que sustenta la presente acción directa en inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional considera que ni el contenido

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la misma, ni la aplicación de los artículos que ha hecho la Junta Monetaria de la República, que le otorgan facultades administrativas y sancionadoras a sus órganos, en modo alguno violentan la tutela judicial efectiva y el debido proceso establecido en el artículo 69 de la Constitución de la República.

**17.8.** En efecto, como bien hemos señalado en la sección anterior, la Administración Monetaria y Financiera posee la facultad de adoptar las medidas correctivas que considere necesarias para enfrentar la crisis de una entidad de intermediación financiera, por lo que esta puede someter a dicha entidad a un procedimiento de disolución con el objetivo de preservar los principios de mercado y, en consecuencia, extinguir aquellas entidades ineficientes que representan un riesgo de inestabilidad para el sistema financiero y el desarrollo de la actividad empresarial.

**17.9.** En la especie, este Tribunal manifestó mediante sentencia TC/0101/13, del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013) lo siguiente: *“(...) no se ha demostrado en el proceso la existencia de otro medio idóneo con el cual las autoridades hubiesen podido ejecutar las medidas administrativas por ellas adoptadas con el propósito de disolver las entidades de intermediación financiera que estuvieren dentro de las causales previstas por la ley núm.183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002), en ese sentido, el hecho de que una ley emanada del Congreso Nacional le otorgue potestad de imponer sanciones administrativas a un órgano de la Administración Pública como consecuencia de la comisión de infracciones administrativas tipificadas como tales, como entendemos ocurre en la especie, lejos de constituir una violación a la norma constitucional, se constituye en uno de los medios más eficaces que derivan del derecho punitivo del Estado”*.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**17.10.** En este sentido, la Administración Monetaria y Financiera, durante el procedimiento administrativo disciplinario, presume la no existencia de responsabilidad administrativa de sus funcionarios mientras no se demuestre lo contrario, en efecto para destruir dicha presunción, se requiere certeza en la culpabilidad obtenida de la libre apreciación de la prueba, por tanto, en los casos en que se compruebe la culpabilidad del empleado mediante una decisión firme, la Administración Monetaria y Financiera, tiene la facultad de repetir los montos invertidos en la defensa del empleado enjuiciado.

**17.11.** Este tribunal, en su sentencia TC/0100/13, del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), ha expresado, con relación al principio de seguridad jurídica, que el mismo “(...) *es concebido como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes*”.

**17.12.** Al respecto este Tribunal Constitucional también precisó que la seguridad jurídica: “*Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios*”.

**17.13.** Se puede afirmar entonces que el artículo 7 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, cumple con las disposiciones constitucionales, pues, garantiza los derechos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, en efecto, el principio de presunción de inocencia y de legalidad de las actuaciones públicas garantizan el derecho a no sufrir sanciones que no tengan fundamento en una previa actividad probatoria sobre el cual el órgano

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad, pues, hasta tanto no se demuestre lo contrario, la Administración Monetaria Financiera actúa presumiendo que sus funcionarios respetan la Constitución de la República y la ley.

**17.14.** En ese orden, los administrados tienen facultades administrativas como son los recursos de reconsideración y jerárquico como garantías y medios procesales idóneos a su favor para salvaguardar sus derechos que aleguen vulnerados, recursos administrativos que a su vez cumplen efectivamente con el mandato establecido en el Artículo 138, numeral 2, de la Carta Sustantiva, que establece:

*“La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley”.*

**17.15.** El establecimiento de los recursos administrativos precitados, no necesariamente garantizan que los administrados no conformes con la imposición de una multa u otro tipo de sanción administrativa impuesta por los órganos del Estado, puedan impugnar dichos actos apoderando a la jurisdicción contencioso-administrativa, con lo cual se asegura el cumplimiento del “Control de la legalidad de la Administración Pública”, establecido por el artículo 139 de la Constitución de la República.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**17.16** Por todo lo antes dicho, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002, debe ser rechazada, toda vez que tales preceptos no resultan violatorios de la norma constitucional, pues se orientan a proveer unas determinadas facultades técnicas, jurisdiccionales y sancionatorias a la Junta Monetaria de la República, que no entrañan vulneración a la tutela judicial efectiva con respeto al debido proceso contenidos en el artículo 69 de la Constitución de la República.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, Alba Luisa Beard Marcos y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente, Hermógenes Acosta de los Santos, el voto disidente del magistrado Domingo Antonio Gil y los votos salvados de los magistrados Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata y **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República los artículos 7 y 63 de referida la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, promulgada el veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

**TERCERO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11.

**CUARTO: ORDENAR** que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, a la parte accionante, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward, y la sociedad comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez, Ángel Lockward, al Procurador General de la República, a la Junta Monetaria de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

**QUINTO: DISPONER** la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**MILTON RAY GUEVARA**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación del presente caso, tengo a bien ejercer la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante LOTCPC), para expresar en este voto salvado los fundamentos que, a mi juicio, debieron ser considerados por la mayoría de jueces del tribunal al decidir el presente caso.

**I.- Fundamento jurídico del presente voto salvado**

Estamos de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, respecto del rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana en fecha 19 de noviembre de 2014, mediante la cual se autorizó a la Superintendencia de Bancos a iniciar el proceso de disolución del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., en virtud a las disposiciones establecidas en los literales a), b), d) y e) del artículo 62, de la Ley Monetaria y Financiera no.183-02, de fecha 21 de noviembre del 2002.

Sin embargo, nuestra objeción está orientada a destacar que la argumentación ofrecida por la mayoría para desestimar los medios de inconstitucionalidad alegados por los accionantes no son los apropiados por carecer de anclaje constitucional, ya que se limitan a apreciaciones fácticas y examen de legalidad de la resolución impugnada.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En efecto, la argumentación desarrollada por la mayoría de jueces de este Tribunal para rechazar la impugnación de la la Primera Resolución de la Junta Monetaria de la República Dominicana dictada en fecha 19 de noviembre de 2014, es la siguiente:

- 1) La mayoría del TC acredita que *pudo comprobarse la materialización de los supuestos fácticos* contenidos en los incisos a), b), d), e), del artículo 62 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, pues dicha entidad había entrado en un estado de cesación de pagos por incumplimiento de obligaciones líquidas, además que presentaba una insuficiencia de más del cincuenta por ciento (50%) de su coeficiente de solvencia vigente al momento de la intervención efectuada por la Superintendencia de Bancos. *(Ver párrafo 16.2 de la sentencia)*
- 2) Se afirma en la presente sentencia también que, *la Junta Monetaria comprobó* que el Banco Peravia de ahorro y Crédito, S.A. *atravesaba por una situación económica y financiera muy delicada, caracterizada por la falta de liquidez, la mala calidad de sus activos, la condición de insolvencia, las solicitudes masivas de retiros de depósitos y los innumerables reclamos y demandas civiles y penales en contra de los accionistas y directivos de dicha entidad de intermediación financiera.* *(Ver párrafo 16.2, parte “in fine” de la sentencia)*
- 3) El Tribunal arguye que la aceptación por parte de la autoridad monetaria de implementar el plan de regularización, *no supone una nueva realidad respecto a la cesación de pago o la insolvencia de la entidad*, pues tales situaciones fueron las que motivaron la implementación de dicho plan, que por demás fue propuesto por la propia administración del Banco

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Peravia, lo que da a entender que estos estaban conscientes del estado de insolvencia de la empresa. (*Ver párrafo 16.4 de la sentencia*)

- 4) Se aduce además en la sentencia que el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., *presentaba las irregularidades y un perfil de crédito deteriorado*, en un 91%, y al comprobar que fueron realizados aportes por parte de la parte hoy accionante, a fines de regularizar la situación financiera del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., se verificó que la principal proveedora de dichos fondos era la empresa relacionada Peravia Group LLC, siendo los mismos posteriormente desestimados, ya que las transacciones de terceros, incluyendo algunas captaciones, fueron objeto de demandas judiciales quedando cuestionada la procedencia de los fondos. (*Ver párrafo 16.6 de la sentencia*)
  
- 5) A juicio de este Tribunal, la decisión de la administración, es decir, la disolución del Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S. A., mediante la Primera Resolución de fecha 19 de noviembre de 2014, emitida por la Junta Monetaria, *resulta materialmente correcta*, ya que fue emitida en aras de proteger el interés económico de los titulares de intereses legítimos, por la autoridad competente y cuenta con la motivación correspondiente, además de *los elementos probatorios aportados al proceso*. (*Ver párrafo 16.9 de la sentencia*)

Como se puede apreciar, las argumentaciones ofrecidas por la opinión mayoritaria del Tribunal, parecen más un *control concreto y fáctico* sobre el caso, más que un *control abstracto* que es el tipo de control que debe ejercer el Tribunal Constitucional en el contexto de una acción directa de inconstitucionalidad.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0567/19, respecto del objetivo y alcance del control abstracto sobre las normas jurídicas impugnadas mediante el mecanismo de la acción directa de inconstitucionalidad, lo siguiente: *“La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución de veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común (...) Mediante la acción directa de inconstitucionalidad, el accionante somete el acto o norma impugnada a un juicio abstracto de constitucionalidad, mediante formulaciones claras, certeras, específicas y pertinentes que sustenten las alegadas violaciones y transgresiones al texto constitucional.”*

Por tanto, corresponde al Tribunal Constitucional hacer un examen de la Primera Resolución de fecha 19 de noviembre del 2014 de la Junta Monetaria, desde el prisma de la Constitución de la República y no limitarse como terminó finalmente realizando, a formular juicio facticos y de mera legalidad sobre la resolución impugnada por los actuales accionantes. La justificación de las resoluciones de la Junta Monetaria debe ser rodeada de las mayores garantías posibles.

Por ende, nuestro voto salvado está orientado a resaltar la necesidad de realizar un control desde la Constitución, ofreciendo argumentaciones sobre la base de sus disposiciones; lo que supone el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad y no circunscribirse a ofrecer motivaciones de carácter factico y de mera legalidad que no son propios de una jurisdicción constitucional.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez presidente

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: (...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: *Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.*

### **Introducción**

1. En la especie, las acciones directas de inconstitucionalidad fueron incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, en contra de los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechazan las indicadas acciones directas de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.

3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.

4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “*interés legítimo y jurídicamente protegido*”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

*El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. En este voto salvado nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, primero desde la óptica del derecho comparado y luego a partir de las previsiones del ordenamiento dominicano. Luego de abordar el tema de manera general, explicaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la posición asumida por la mayoría del tribunal.

### **I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad**

#### **A. Los modelos existentes en ordenamientos jurídicos extranjero respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad**

La regulación de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no es uniforme. En efecto, en los párrafos que siguen se podrá advertir que existen varios modelos respecto de la cuestión que nos ocupa.

6. La legitimación es la capacidad procesal que se le reconoce en un sistema a una persona para incoar una determinada acción. En este sentido, una persona tiene legitimación para accionar en inconstitucionalidad cuando el constituyente o el legislador la habilita para apoderar al órgano competente para conocer de la acción de que se trate.

7. Del estudio de varios ordenamientos jurídicos extranjeros, se constatan tres modelos respecto de la legitimación de los particulares. Estos tres modelos, son los que indicamos a continuación: el cerrado, el semiabierto y el abierto. Para los fines de este voto, consideramos que la legitimación respecto de las personas físicas es cerrada, cuando estas no están habilitadas para accionar en inconstitucionalidad. Es semiabierta, cuando la legitimación está condicionada

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al cumplimiento de determinados requisitos, y es abierta cuando la sola condición de ciudadano es suficiente para acceder al tribunal.

8. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español, en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.<sup>1</sup> Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que *Bundesrat* carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.<sup>2</sup> Como se aprecia, la posibilidad de que un

---

<sup>1</sup> Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

<sup>2</sup> Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.<sup>3</sup>

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.<sup>4</sup>

13. Compartimos la tesis expuesta por el autor, toda vez que la anulación de una norma jurídica genera un vacío en el sistema. No menos relevante es el hecho de que el objeto del control de constitucionalidad son los actos dictados por el Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa que

---

<sup>3</sup> Peter Häberle, IBIDEM, p.96

<sup>4</sup>Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semi abierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo<sup>5</sup>; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar. <sup>6</sup> Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semi abierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

15. Otro modelo que puede considerarse semi abierto es el dominicano, en razón de que cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad, a condición de que acredite que tiene un “interés legítimo y jurídicamente protegido”; dicho modelo será estudiado de manera exhaustiva en la segunda parte de este voto salvado.

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”<sup>7</sup>. Se trata de un

---

<sup>5</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

<sup>6</sup> Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

<sup>7</sup> Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano<sup>8</sup> y el venezolano.<sup>9</sup>

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal.*<sup>10</sup>

18. Nos parece sumamente forzado el hecho de que la Sala Constitucional de Venezuela haya deducido la figura de la “acción popular” del contenido del

---

radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una acción populares, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas – resoluciones judiciales o actos administrativos – en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

<sup>8</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: “Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

<sup>9</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: “Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”

<sup>10</sup> Véase Alain Brewer Carías, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

texto transcrito, pues una simple lectura del mismo, evidencia que la legitimación de las personas físicas y jurídicas fue condicionada a que se demuestre “(...) *la afectación de derechos o intereses (...)*”. Entendemos que la referida sala en lugar de interpretar modificó el indicado texto, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo.

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

20. A modo de conclusión, en lo que concierne a esta parte de este voto, nos parece que hemos dejado claramente establecido que no existe un modelo único en materia de legitimación. Por otra parte, debemos destacar que el diseño del modelo es una facultad del constituyente derivado o del legislador ordinario, no del Tribunal Constitucional, órgano que debe limitarse a interpretarlo y darle contenido.

## **II. La Legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano**

La cuestión de la legitimación ha tenido una evolución particular en nuestro sistema, tanto en el orden normativo como en el orden jurisprudencial. A esta evolución nos referiremos en los párrafos que siguen.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### A. Evolución normativa

21. En la Constitución de 1924, el constituyente consagró un sistema de control concentrado muy especial, el cual estaba previsto en el artículo 61.5, cuyo contenido es el siguiente:

*Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.*

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual pudiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

24. Un elemento que nos parece interesante y pertinente, a propósito de la tesis que defendemos en este voto salvado, lo constituye el hecho de que el constituyente deslindó de manera precisa el requisito que debía acreditar una persona para estar habilitada para apoderar a la Suprema Corte de Justicia de una acción de inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que siguen, en las dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

25. En la reforma constitucional de 1994, el control concentrado de constitucionalidad estuvo regulado en el artículo 67.1, texto constitucional en el que se establecía que:

*Art. 67.- Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la Republica, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la Republica, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)*

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, ya que, como puede apreciarse utilizó la expresión “cualquier parte interesada”. Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

28. Como se aprecia, en las tres reformas constitucionales en que se ha previsto el control concentrado de constitucionalidad la legitimación de los particulares ha sido condicionada al cumplimiento de requisitos determinados.

### **B. Evolución jurisprudencial**

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.<sup>12</sup>

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al Presidente de la República, el Presidentes de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado.

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.<sup>13</sup>

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciante de la

---

<sup>12</sup> La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

<sup>13</sup> En la sentencia del 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “**Considerando**, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omnes, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.<sup>14</sup> A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas<sup>15</sup>. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

---

<sup>14</sup> En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

**Considerando**, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;"

<sup>15</sup> En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia;

**Considerando**, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción;

**Considerando**, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;"

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”<sup>16</sup> Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

34. Por su parte, el Tribunal Constitucional interpretó la noción de “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, en la misma línea que lo hizo la Suprema Corte de Justicia, en la medida que en cada caso analizaba la vinculación o relación que tenía el accionante con la norma cuestionada.

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un

---

<sup>16</sup> En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

**Considerando**, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

**Considerando**, que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y jurídicamente protegido;

**Considerando**, que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio;

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.<sup>17</sup> En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

*(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.<sup>18</sup>*

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad<sup>19</sup>.

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es el rigor con que se ha evaluado la existencia del referido requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos se ha declarado inadmisibles, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

---

<sup>17</sup> Véase sentencia TC/0031/13

<sup>18</sup> Véase sentencia TC/0520/16

<sup>19</sup> Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

38. Los precedentes señalados en los párrafos fueron abandonados en la Sentencia núm. TC/0345/19. En el sentido, de que a partir de la indicada decisión el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumirá cuando la acción de inconstitucionalidad la incoe un ciudadano dominicano. Mientras que las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

39. Como se aprecia, en nuestro sistema ha quedado instaurada, por la vía pretoriana, la acción popular, es decir, que se ha operado un significativo cambio de precedente, con el cual no estamos de acuerdo, por las razones que explicamos en los párrafos que siguen.

### **II. Exposición de las razones que justifican este voto salvado**

En la primera parte de este voto salvado tratamos algunas cuestiones generales respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, con la finalidad de facilitar la comprensión de las tesis jurídicas que estamos defendiendo. En esta segunda parte, analizaremos el criterio de la mayoría del tribunal y explicamos las razones por las cuales no compartimos dicho criterio.

#### **A. El nuevo criterio de la mayoría del tribunal respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad**

40. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para reconocer la legitimidad de los ciudadanos, pero en ningún caso asumió la tesis

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

relativa a que debía presumirse el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tesis que, como resulta obvio, supone instituir, de manera indirecta, la figura de “la acción popular”.

41. El contenido de la decisión mayoritaria que trajo consigo la aplicación de la tesis de la acción popular fue el siguiente:

*En efecto, 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.*

20

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de

---

<sup>20</sup> Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque entendemos que de la misma manera que las personas morales tienen que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, en la medida pues lo contrario implica modificar un precepto constitucional claro y preciso, como lo es la parte *in fine* del artículo 185.1, tal y como lo explicaremos más adelante.

44. Para justificar el cambio de precedente, la mayoría del tribunal expuso en la sentencia que sentó dicho cambio los motivos que se desarrollan en los párrafos que copiamos a continuación:

*Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.<sup>21</sup>*

*En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.<sup>22</sup>*

*Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las provisiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de*

---

<sup>21</sup> Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

<sup>22</sup> Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*<sup>23</sup>

45. De la lectura de los párrafos transcritos se pueden extraer los argumentos que sintetizamos a continuación:

- a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.
- b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.
- c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

**B. Nuestra posición respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad**

---

<sup>23</sup> Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta parte del voto tiene dos secciones. En la primera analizo y respondo los argumentos desarrollados por la mayoría para justificar su tesis y en la segunda examino el acta núm. 54, del 19 de octubre de 2009, levantada en una de las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.

### **B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria**

En los párrafos que siguen explicaremos las razones por las cuales consideramos que la mayoría del tribunal modificó el artículo 185 de la Constitución, en lo relativo a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, en lugar de interpretarlo como lo había hecho hasta la fecha de la sentencia que instituyó el cambio de precedente.

46. Respecto del primer argumento, estamos contestes con la mayoría de este tribunal en lo que concierne a que del estudio de los precedentes establecidos por el tribunal en materia de legitimación de las personas físicas y morales se advierte una notable atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” orientado a facilitar el acceso al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una línea jurisprudencial positiva, en la medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

47. La apertura exhibida por el tribunal en la materia tiene dos lecturas, desde mi punto de vista. Por una parte, evidencia el reconocimiento de que el acceso de las personas físicas y morales al Tribunal Constitucional por la vía de la acción en inconstitucionalidad fue condicionado por el constituyente a que se demostrara “un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Esta convicción es la que explica que en cada caso conocido en la materia se fiscalizara el cumplimiento del referido requisito procesal. Por otra parte, se evidencia una considerable flexibilidad al momento de establecer la acreditación del mencionado presupuesto procesal.

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

49. Respecto del segundo argumento, en este la mayoría del tribunal sostiene que la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” es “vaga e imprecisa”, y que por esta razón se hacía necesario reorientar el enfoque hecho hasta la fecha, con la finalidad de ampliarlo. La ampliación, como ya hemos visto, consistió en presumir el requisito procesal indicado e instaurar pretorianamente la figura de la “acción popular”. Esta reorientación la sustentó la mayoría del tribunal en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las razones por las cuales el constituyente de 2010 y el legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

51. Este cambio tuvo por finalidad, según veremos cuando analicemos los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Revisora, evitar que se repitiera la experiencia vivida con la Suprema Corte de Justicia, cuando esta ejerció control de constitucionalidad e interpretó la expresión “cualquier parte interesada” como si se tratara de la figura de la “acción popular”.

52. No obstante el cambio de la expresión, la mayoría de este tribunal no ha tenido obstáculo para entender que en nuestro sistema existe “acción popular”, lo cual me parece que, con el mayor respeto que me merece dicho criterio mayoritario, que estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.

53. La “reorientación” para ampliar el enfoque dado por el tribunal a la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” se sustentó, como indicamos anteriormente, en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

54. Lo primero que llama la atención de esta tesis es que no se explica la relación que existe entre presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y dichos principios. Es decir, que no se indica la manera en que el constituyente desconoció los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad, al condicionar el acceso al Tribunal Constitucional de las personas físicas y morales.

55. Entendemos que el hecho de que el constituyente haya exigido a los particulares que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no viola los referidos principios, tal y como quedará evidenciado en los párrafos que siguen.

56. El principio de accesibilidad es uno de los tres componentes de la tutela judicial efectiva, siendo los dos restantes, el derecho a una decisión en un plazo razonable y el derecho a la ejecución de la sentencia. Para los fines de este voto, solo interesa el análisis del acceso a la justicia, el cual se concretiza cuando el ordenamiento contempla los mecanismos que permiten a las personas exigir sus pretensiones ante un tribunal.

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no supone, como parece entenderlo la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador deban abstenerse de establecer requisitos procesales para accionar, pues lo contrario implicaría el desorden y la anarquía del sistema.

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No,

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

59. El principio de accesibilidad no autoriza al Tribunal Constitucional a desconocer requisitos sustanciales de orden procesal establecidos por el legislador y, menos aún, si los mismos los previó el constituyente, como ocurre en la especie. La correcta aplicación de dicho principio se produce cuando el tribunal interpreta el “interés legítimo y jurídicamente protegido” al amparo de otros principios esenciales del sistema, como son el *pro homine* y *pro libertatis*. En esta dirección fue que se consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

60. En efecto, una revisión de las sentencias dictadas en la materia permite advertir la flexibilidad mostrada por el tribunal al momento de verificar la acreditación del requisito del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con lo cual se estaba siendo respetuoso del principio de accesibilidad.

61. Respecto del principio de informalidad, entendemos que este tampoco impide que se establezcan requisitos para acceder ante un tribunal, pues este principio hace referencia a que no deben consagrarse formalidades innecesarias y que se constituya en un obstáculo para acceder a la justicia. Es importante tener en cuenta que los requisitos de admisibilidad, como el que nos ocupa, no son de pura forma, sino que están vinculados con principios esenciales del sistema de justicia. Por otra parte, el principio de informalidad no debe interpretarse de la misma manera en todos los procesos constitucionales, ya que la naturaleza de los mismos difiere.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal Constitucional y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la implementación de la figura de la “acción popular” para que estos órganos puedan cumplir con dicha obligación.

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

65. El tribunal actúa de manera efectiva, cuando interpreta con flexibilidad y bajo la orientación de los principios *pro homine* y *pro libertatis*, el requisito procesal de referencia, no presumiéndolo y estableciendo pretorianamente la

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

figura de la “acción popular”, como erróneamente lo ha entendido la mayoría de este tribunal.

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

68. En el sistema de justicia constitucional dominicano, como en la mayoría de los sistemas de justicia del Continente Americano, la legitimación del ciudadano para accionar en inconstitucionalidad está condicionado; mientras que en el Continente Europeo el ciudadano carece, generalmente, de legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se ejercer por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que: *“La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes”*. No cabe dudas, que la representación es la regla y la participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, que la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

72. En este orden, un sistema de justicia constitucional que solo habilite a determinados órganos políticos para accionar en inconstitucionalidad como existe en la mayoría de los países del Continente Europeo, no viola el principio de soberanía. Si el principio de soberanía popular no se viola cuando el ciudadano no puede acceder directamente al Tribunal Constitucional, menos se viola en los sistemas de justicia constitucional que, como el dominicano, no impide dicho acceso, sino que lo condiciona a la acreditación de un requisito carente de complejidad y que el Tribunal Constitucional podría interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

73. En otro orden, es cierto que cualquier violación constitucional incide negativamente en los ciudadanos, pero también es cierto que no todas las violaciones tienen el mismo nivel de incidencia. Esta diferencia fue la tomada en cuenta para condicionar la legitimación de los ciudadanos y es aquí donde reside la justificación de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. En la lógica del sistema, las violaciones constitucionales que no conciernen directamente al ciudadano, este no puede cuestionarla directamente

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no se debe a que los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho<sup>24</sup>, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial,

---

<sup>24</sup> Según el artículo 7 de la Constitución: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.<sup>25</sup>

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de ese país no existe la figura de la “acción popular”, un dato relevante que debió valorar la mayoría del Tribunal antes de pretender justificar la creación pretoriana de la referida figura procesal en dicha cláusula.

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.<sup>26</sup>

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del

---

<sup>25</sup> Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

<sup>26</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.<sup>27</sup>

81. Actualmente los Estados de los países democrático se ocupan no solo de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los particulares, sino también de satisfacer las necesidades sociales, es decir, que en estos países pueden definirse como Estados Sociales y Democráticos de Derecho, lo cual no significa que, como lo pretende la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador de dichos países esté obligado a implementar la figura de la “acción popular” y que de no hacerlo inobserva la referida cláusula.

82. Todo lo contrario, en la mayoría de estos sistemas no existe la “acción popular”, ya que el acceso de los ciudadanos al tribunal por la vía de la acción de inconstitucionalidad, en algunos casos está prohibido y, en otros casos, está condicionado.

### **B.2 El constituyente de 2010 excluyó expresamente la “acción popular”**

83. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la “acción popular” en materia de acción directa de inconstitucionalidad, en los párrafos que siguen analizaremos el acta núm.

---

<sup>27</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54, levantada en la sesión de la Asamblea Revisora de la Constitución celebrada el 19 de octubre de 2009, y en la cual fue discutida la cuestión relativa a la legitimación de los particulares.

84. En esta sesión los representantes de los dos partidos mayoritarios, (en ese momento): el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) propusieron respecto del Tribunal Constitucional lo que copiamos a continuación:

*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 instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

85. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudieran acceder al Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En este orden, en dicho debate destacan la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández; así como la del asambleísta Julio César Valentín Jiminián. La primera propugnó por una legitimación incondicionada de los ciudadanos, es decir, por lo que se conoce como la “acción popular”, mientras que el segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

86. El texto de la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández es el siguiente:

*Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar la acción, porque si no tiene que probarlo en el procedimiento de la vía difusa en cualquier tribunal, tampoco tendría que probarlo en la justicia constitucional, que fundamentalmente la prerrogativa del Tribunal Constitucional es someter el ejercicio del poder político y público a la Constitución, y cualquier ciudadano o ciudadana tiene que tener ese derecho, esa facultad garantizada, sin tener que demostrarle al juez que tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine 'que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución', para que diga: 'o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley'. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.*

87. Mientras que el texto de la intervención del asambleísta Julio Cesar Valentín Jiminián es el siguiente:

*Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: “Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo con lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación,*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández decir:*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: ‘Ésta no es mi Constitución’, afortunadamente es la minoría la que está con esas ‘voces agoreras’ en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: '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 instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)*

88. Del contenido de los párrafos transcritos se advierte claramente que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución se discutió ampliamente la cuestión de la legitimación para accionar de los ciudadanos. Esta constancia es muy importante, porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. Recuérdese que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro punto de vista los modelos son tres: el cerrado, exclusión de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad,

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

semiabierto, reconocimiento condicionado de la legitimación de las personas y, el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

90. La evidencia de que se produjo un debate consciente respecto del modelo que debía seguirse en la materia que nos ocupa, la constituye la intervención de otro de los asambleístas, el diputado Rafael Porfirio Calderón Martínez, pues este afirmó de manera precisa que

*Ahora, os toca determinar si nos acogemos a mantener el criterio de un interés jurídicamente protegido, que ya hay jurisprudencia, o si decidimos generar un ambiente donde cualquier ciudadano pueda accionar en el control concentrado, que es lo que estamos discutiendo ahora, el control concentrado, si pudiera, para que luego se determine su calidad, porque los tribunales evalúan ciertamente la competencia y la calidad de quienes intervienen. En esa tesitura, honorables asambleístas, pienso que es prudente qué dadas las experiencias acumuladas a partir del 1994, con el control concentrado, fijemos un criterio hacia futuro para poder evaluar el criterio que hoy se presenta en el artículo 190.*

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana se haya definido como un Estado Social y Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

92. Lo que en definitiva plantea el asambleísta Valentín Jiminián es que nada impide que en un Estado Social y Democrático de Derecho se adopte una modalidad de legitimación distinta a la de la “acción popular”, como lo han hecho la mayoría de los países del mundo. Nosotros entendemos que esta es la posición correcta, por las razones que ya hemos explicado y a las cuales nos remitimos.

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora del 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

*(...) 2. En las acciones dirigidas contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas dictadas por los poderes públicos, órganos constitucionales u otras autoridades se presume que toda persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en tanto eventual destinatario de la norma atacada en inconstitucionalidad. Los mismos se presumen tener un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente en inconstitucionalidad. Si los actos cuestionados vulneran derechos colectivos y del medio ambiente o intereses colectivos y difusos tendrán interés para accionar las mismas personas legitimadas para interponer acciones de amparo colectivos.*

95. El hecho de que el constituyente haya rechazado la idea de considerar entre los derechos de ciudadanía el derecho a accionar en inconstitucionalidad e igualmente, el hecho de que el legislador haya descartado la idea de presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, constituyen elementos que despejan la más mínima duda respecto de que la figura de la acción popular es extraña a nuestro sistema de justicia constitucional. En este orden, la línea jurisprudencial, que ahora se abandona (revisión de la legitimación de los particulares, de manera casuística) es la correcta.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, quedó eliminada

*(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido.”<sup>29</sup>*

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción

---

<sup>29</sup> Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

popular”<sup>30</sup>, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.<sup>31</sup>

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del Presidente de la República ni de los Presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

99. No hay necesidad de que el Tribunal Constitucional desconozca la voluntad expresa del constituyente, instaurando pretorianamente la “acción popular”. Lo correcto es que se continúe con la línea jurisprudencial orientada a verificar en cada caso, pero de manera flexible, la acreditación del interés legítimo y jurídicamente protegido”.

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y

---

<sup>30</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

<sup>31</sup> Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.<sup>32</sup>

### Conclusión

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semi abierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semi abierto, al cual ya nos hemos referido.

---

<sup>32</sup> Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la “acción popular”. En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”, razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y, en consecuencia, establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

El tribunal no debió abandonar la línea jurisprudencial que articuló desde sus orígenes, ya que ésta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hace a partir de la fecha de la Sentencia núm. TC/0345/19, del 16 de septiembre, que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**DOMINGO ANTONIO GIL**

Con el debido respeto que me merece el criterio mayoritario del Pleno de Tribunal, tengo a bien exponer, mediante las presentes consideraciones, mi voto disidente respecto de la presente decisión.

Debo indicar, no obstante, que este voto únicamente va dirigido contra lo decidido por el Tribunal respecto del artículo 7 de la Ley Monetaria y Financiera, no así en cuanto a las demás normas atacadas.

**I. La decisión del Tribunal**

Como se ha visto, el artículo 7 de la ley 183-02, denominada Ley Monetaria y Financiera, dispone que *“No podrá intentarse ninguna acción, judicial pública o privada, de naturaleza civil, penal o administrativa contra el personal que preste o haya prestado sus servicios a la Administración Monetaria y Financiera, por los actos realizados durante el ejercicio de sus funciones conforme a lo previsto en esta Ley, sin que con carácter previo, se haya obtenido una resolución judicial definitiva e irrevocable declarando la nulidad del correspondiente acto administrativo en cuya realización dicha persona hubiere participado”*. El texto agrega que la referida administración asumirá los costos de defensa (con derecho a repetición) del personal demandado por los actos indicados, aun cuando éste haya dejado de prestar sus servicios.

Los accionantes consideran que esta disposición “... constituye un despropósito, contrario a la Constitución, establecer un régimen de protección especial para cualquier funcionario de la administración que por comisión u

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

omisión cometa faltas en el desempeño de sus funciones y, más aun, extender esta protección hasta el pago por cuenta del Banco Central de sus abogados una vez dejan el cargo público, evento que perjudica a los demás ciudadanos, primero, porque los coloca en desventaja cuando para litigar pagan sus abogados, mientras que a estas personas ricas, les costea los suyos el Banco Central, que nunca utilizan el sistema de abogados de oficio que costea el Estado para quienes no pueden pagar su defensa y, segundo, porque este privilegio fomenta el abuso y, en alguna medida la corrección, puesto que se llega a arreglos por debajo de la mesa para dividir los honorarios que se presentan al Estado”. Sobre esa base, apuntan que el indicado texto viola los artículos 39, 68, 69 y 148 de la Constitución de la República.

Ante los alegatos señalados, el Tribunal ha respondido, de manera principal, en cuanto a lo que aquí interesa, que “... la Administración Monetaria y Financiera, durante el procedimiento administrativo disciplinario, presume la no existencia de responsabilidad administrativa de sus funcionarios mientras no se demuestre lo contrario, en efecto para destruir dicha presunción, se requiere certeza en la culpabilidad obtenida de la libre apreciación de la prueba, por tanto, en los casos en que se compruebe la culpabilidad del empleado mediante una decisión firme, la Administración Monetaria y Financiera, tiene la facultad de repetir los montos invertidos en la defensa del empleado enjuiciado”. Y que se puede afirmar, en el sentido apuntado, que “... el artículo 7 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, cumple con las disposiciones constitucionales, pues, garantiza los derechos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, en efecto, el principio de presunción de inocencia y de legalidad de las actuaciones públicas garantizan el derecho a no sufrir sanciones que no tengan fundamento en una previa actividad probatoria sobre el cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

culpabilidad, pues, hasta tanto no se demuestre lo contrario, la Administración Monetaria Financiera actúa presumiendo que sus funcionarios respetan la Constitución de la República y la ley”. Señala el Tribunal, asimismo, que, en el orden señalado, “... los administrados tienen facultades administrativas como son los recursos de reconsideración y jerárquico como garantías y medios procesales idóneos a su favor para salvaguardar sus derechos que aleguen vulnerados, recursos administrativos que a su vez cumplen efectivamente con el mandato establecido en el Artículo 138, numeral 2, de la Carta Sustantiva...”.

## **II. Fundamento de la disidencia**

A la luz de los señalados criterios, entiendo que el Tribunal Constitucional no respondió -al menos no lo hizo con la precisión o de la manera que ameritaba una respuesta adecuada- dos aspectos trascendentes que afectan la constitucionalidad del referido artículo 7. A ellos me referiré brevemente a continuación:

- a) El artículo 7 de la ley 183-02 sujeta al cumplimiento de una condición de difícil materialización la responsabilidad penal, civil y administrativa del personal de la “Administración Monetaria y Financiera”. El legislador ordinario ha creado así, una situación de privilegio, de trato desigual, que no consta en ninguna disposición constitucional y que, por consiguiente, el constituyente dominicano no quiso reconocer en favor de ningún funcionario o empleado de los poderes u órganos del Estado. No se trata, pues, de respecto o de preservación del principio de presunción de inocencia, que apunta en otro sentido, no en el señalado. Entiendo que, en este aspecto, el artículo atacado desconoce, al menos, los artículos 39 y 40.15 de la Carta Sustantiva de la Nación. Este privilegio es

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalmente más irritante porque al trato desigual indicado se suma el hecho de que la “Administración Monetaria y Financiera” asumiría los costos de la defensa del personal que pudiere ser eventualmente demandado.

- b) El texto impugnado crea un obstáculo prácticamente insalvable para el acceso a la justicia de los terceros que pretendieren accionar contra el personal de la “Administración Monetaria y Financiera”: el agotamiento, previo, de un proceso judicial (extraño a la acción en responsabilidad) que conduzca a la obtención de una resolución judicial definitiva e irrevocable que haya declarado la nulidad del acto administrativo que constituya el sustento de la acción en responsabilidad contra el demandado. El obstáculo así creado no podía ser más surrealista y contrario al artículo 69.1 constitucional, así como a los artículos 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales ingresan a nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional en virtud del artículo 74.1 de nuestra Norma Fundamental.

Es pertinente precisar que si bien es *necesario* que nuestro sistema monetario y financiero cuente con mecanismos eficaces de supervisión y control de las actividades que le son propias, lo que incluye el otorgamiento de potestades extraordinarias a las autoridades de la Administración Monetaria y Financiera, a fin de evitar el fraude y el delito que con frecuencia son cometidos en ese ámbito, ello no puede procurarse por medios que no sean *idóneos*, sobre todo cuando el *fin perseguido*, el beneficio que se procura obtener, conlleve la violación, siempre inaceptable, de la Constitución de la República.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Domingo Antonio Gil , Juez

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**WILSON GÓMEZ RAMÍREZ**

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo consigna que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, de fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson Gómez Ramírez, Juez

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

**I. Breve preámbulo del caso**

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado mediante instancias recibidas en en fecha nueve (9) y diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014), de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., la sociedad comercial Peravia Group LLC, y los señores José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, en contra de los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, por alegada violación a los artículos 39, 40, 69.4, 138.1, 138.2, 148 de la Constitución.

1.2. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado el rechazo de la presente acción directa en inconstitucionalidad por no violentar las disposiciones impugnadas los artículos 39, 40, 69.4, 138.1, 138.2, 148 de la Constitución. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal en cuanto a la presente acción de inconstitucionalidad, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa al Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., a la sociedad comercial Peravia Group LLC, y a los señores José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, quienes indudablemente han demostrado haber sido afectados por las disposiciones contenidas en las disposiciones legales impugnadas, situación

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que debe ser probada por el accionante y no presumirse para los particulares, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

### **II. Precisión sobre el alcance de este voto**

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

#### **2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido**

**2.1.1.** En el caso que nos ocupa se ha verificado que bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido al Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., a la sociedad comercial Peravia Group LLC, y a los señores José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

*“ 13.7. En efecto, 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*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*legítimamente protegido, se presumirán<sup>33</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>34</sup>, 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<sup>35</sup> 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”.*

*13.8. Este Tribunal considera que los accionantes en inconstitucionalidad, Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., la sociedad comercial Peravia Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, en sus calidades de personas jurídicas y físicas, y en su condición de ciudadanos dominicanos respectivamente, autorizados a operar mediante la decimocuarta resolución dictada por la Junta Monetaria en fecha 22 de octubre de 1986 e iniciando sus operaciones el 21 de agosto de 1987, están provistos de legitimación activa para interponer la presente*

---

<sup>33</sup> Subrayado nuestro.

<sup>34</sup> Subrayado nuestro.

<sup>35</sup> Subrayado nuestro.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución, toda vez que han sido partes de procesos judiciales en los cuales ellos han resultado afectados por la aplicación de preceptos legales que lesionan sus intereses como sociedades comerciales, accionistas, gerentes y directores, respectivamente, motivo por el cual invocan la alegada inconstitucionalidad.”*

**2.1.2.** En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a la accionante para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

**2.1.3.** En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2.1.4.** No obstante lo anterior, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

**2.1.5.** Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente:

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

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

Artículo 37 de la Ley No. 137-11. *“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”.*

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2.1.6.** En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

*“El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.*<sup>36</sup>

**2.1.7.** Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

---

<sup>36</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2.1.8.** En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

**2.1.9.** Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley No. 137-11 señaló que:

*En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.*

*En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela<sup>37</sup>.*

---

<sup>37</sup> Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2.1.10.** En similar orientación se expresa el actual presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

*“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción<sup>38</sup>”.*

**2.1.11.** Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

**2.1.12.** Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente, predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que

---

<sup>38</sup> Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravía de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respectivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

## **2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional**

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas jurídicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo<sup>39</sup> en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

*“13.7. En efecto, 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<sup>40</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>41</sup>, 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<sup>42</sup> 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*

---

<sup>39</sup>Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

<sup>40</sup> Subrayado nuestro

<sup>41</sup> Subrayado nuestro

<sup>42</sup> Subrayado nuestro

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**2.2.2.** En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

**2.2.3.** En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución<sup>43</sup>. En este orden, es menester señalar:

*Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'".<sup>44</sup>*

---

<sup>43</sup> Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

<sup>44</sup> Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2.2.4.** Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

**Conclusión:** En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para cualquier persona, sea física o jurídica pueda accionar en inconstitucionalidad.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostró el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitucionales, toda vez que la disposiciones legales impugnadas, les concernían al Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., a la sociedad comercial Peravia Group LLC, así como a los señores José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un beneficio, por lo que está legitimada para actuar en la especie.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

**Julio José Rojas Báez**  
**Secretario**

Expedientes números TC-01-2014-0056, TC-01-2014-0057 y TC-01-2014-0058, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por el Banco Peravia de Ahorro y Crédito, S.A., Ángel Lockward y la Sociedad Comercial, Peravía Group LLC, José Luis Santoro, Gabriel Jiménez y Ángel Lockward, respetivamente, contra los artículos 7 y 63 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y la Primera Resolución emitida por la Junta Monetaria de la República Dominicana, el 19 de noviembre de 2014.