



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0186/16

Referencia: Expediente núm. TC-05-2014-0013, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por los señores Luis José Saldaña Fortuna y Jacinto José Saldaña Fortuna contra la Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta y un (31) días del mes de mayo del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2014-0013, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por los señores Luis José Saldaña Fortuna y Jacinto José Saldaña Fortuna contra la Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 392-2013, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013). Dicho fallo declaró improcedente la acción de amparo que la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por su presidente Luis José Saldaña Fortuna y el señor Jacinto José Saldaña Fortuna, sometió el veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013) contra la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SIB), su División de Servicios y Protección al Usuario (PROUSUARIO), y el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS).

La referida sentencia núm. 392-2013 fue notificada a la Superintendencia de Bancos y compartes mediante Acto núm. 1250-2013, instrumentado por el ministerial Franklin P. García Amadis, alguacil ordinario de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, el nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013).

2. Fundamentos de la sentencia objeto del recurso de revisión

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, declaró improcedente la acción que promovió COHERSAF, fundamentándose, esencialmente, en lo siguiente:

X) Que esta Primera Sala considera en cuanto a la solicitud que hace la parte accionada, Banco de Reservas de la República Dominicana, de que se declare inadmisibile por falta de interés la presente acción en amparo, en virtud de que habiendo depositado el oficio No. 0808 de la Superintendencia de Bancos y comprobando el tribunal que la parte accionada, Banco de Reservas de la República Dominicana, lo recibió y realizó las operaciones pertinentes y de que la accionante, aún cuando entiende que ese documento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debió ser rechazado, tuvo la oportunidad de estudiarlo y presentar sus medios de defensa en contra de dicho documento, tal y como hemos explicado, había dado cumplimiento a la solicitud, pero tratándose de un amparo de cumplimiento lo que procede es verificar si aún con la entrega de lo que fue solicitado por el accionante es pertinente declarar su procedencia o su improcedencia [...], por lo que procede rechazar la inadmisibilidad por falta de interés por improcedente y mal fundada.

XI) Que en cuanto al planteamiento que hace la Procuraduría General Administrativa de que se declare improcedente la presente acción en amparo [...], en virtud de que en el transcurso del conocimiento de la acción por la parte co-accionada, Superintendencia de Bancos de la República Dominicana y su dependencia Oficina de Servicios y Protección al Usuario de los Servicios Financieros (PROUSUARIO), dieron cumplimiento a lo solicitado por el accionante con el depósito del Oficio No. 0808, mediante el cual le informa a la misma el destino de los valores reclamados a la otra parte accionada Banco de Reservas de la República Dominicana, este Tribunal ha comprobado que en el caso de la especie así ha sucedido y en virtud de carecer de objeto, dicha acción resulta improcedente.

XII) Que todos los demás pedimentos que hace la accionante devienen también en improcedentes, en virtud de que no se corresponden con lo que en esencia debe ser un recurso de amparo de cumplimiento, y aun habiendo sido declarado procedente en cuanto a la Superintendencia de Bancos, no podrían acogerse por la vía del amparo por tratarse de asuntos que sólo competen al ámbito civil [...], y en la especie entre la parte accionante CONSTRUCTORA HERMANOS SALDAÑA FORTUNA, S.R.L. y los señores LUIS JOSÉ SALDAÑA FORTUNA y JACINTO JOSÉ SALDAÑA FORTUNA, y la parte accionada Banco de Reservas de la República Dominicana, lo que se presenta es un conflicto de índole civil por la aplicación y ejecución de un contrato entre las partes, lo que en nada tiene que ver con violación a derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

XIII) Que esta Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, considera que luego de ponderar los planteamientos hechos por las partes, y al verificar el cumplimiento, realizado tras el depósito del oficio antes indicado por la co-accionada Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, aún cuando se realizó en el transcurso del conocimiento de la acción en amparo, y cuyo retardo sólo podría dar lugar por falta de objeto, y por tanto improcedente, así como los demás aspectos de la acción por las razones anteriormente explicadas.

3. Presentación del recurso de revisión de amparo

El recurso de revisión contra la referida sentencia de amparo núm. 392-2013 fue interpuesto por COHERSAF, según instancia depositada por la accionante en la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013). En el citado recurso de revisión la indicada recurrente arguye que la Sentencia núm. 392-2013 desnaturalizó los hechos, documentos y circunstancias de la causa; que no ponderó el escrito de conclusiones leído en la audiencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013), y que violó los artículos 69.10 de la Constitución y 6, 7.3, 7.4, 7.5, 7.7 y 65 de la Ley núm. 137-11.

El recurso previamente descrito fue notificado a la Superintendencia de Bancos, al Banco de Reservas de la República Dominicana y al procurador general administrativo mediante Auto núm. 5354-2013, expedido por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013).

4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión

La recurrente en revisión pretende que se revoque la indicada sentencia núm. 0069/2012, objeto del recurso de revisión, por violar el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Para justificar dichas pretensiones, alega en síntesis que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) La recurrente apoderó al tribunal *a-quo* de una acción de amparo de protección y cumplimiento, con el fin de que dicha jurisdicción conociera «[...] de las violaciones cometidas por los accionados, durante los procesos de sendas reclamaciones administrativas hechas por LOS ACCIONANTES al tenor de las disposiciones del Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros y de la Ley 183-02, a saber: i) Frente al Banco de Reservas [...] por las violaciones cometidas durante el proceso de reclamación hecha por LOS ACCIONANTES [...]; y, ii) Frente la Superintendencia de Bancos de República Dominicana y PROUSUARIO, hecha en fecha 20 de Noviembre del 2012, por el hecho de no haber resuelto la RECLAMACIÓN No.SB-12-05820, dentro de los plazos legales, y por haber incumplido con sus obligaciones legales de protección al usuario de los servicios financieros [...]».
- b) La recurrente recurrió la Sentencia núm. 392-2013, emanada a raíz del referido proceso de amparo, aduciendo falta de base legal por desnaturalización de los hechos, documentos y circunstancias de la causa, así como desnaturalización y falta de ponderación del escrito de conclusiones leído en la audiencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013). De igual manera, sostiene que se violaron los principios de lealtad procesal, debido proceso, y los consagrados en los artículos 6, 7.3, 7.4, 7.5 y 7.7 de la Ley núm. 137-11.
- c) *[...] las motivaciones de hecho y de derecho, que son el fundamento legal del pedido de nulidad del referido Oficio No. 0808, fueron totalmente obviadas e ignoradas por el Tribunal a quo, y no figuran transcriptas ni ponderadas, en las fojas que forman parte de la Sentencia No. 392-2013 [...].*
- d) Los jueces del tribunal *a-quo* «[...] no contestaron las mismas “mediante una motivación suficiente y coherente”, y no han respondido “a los medios que le sirven de fundamento a las conclusiones correspondientes”, no obstante al hecho de que fueron leídos y planteados en la barra, y además depositados por escrito».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) [...] al rechazar dicho pedimento de nulidad sin sustentar el mismo en razones legales o derecho, el Tribunal a quo ha dejado sin sustento su decisión en ese aspecto; que esa violación [...] constituyen el vicio conocido como “FALTA DE BASE LEGAL”, lo cual hace anulable dicha decisión [...].

f) [...] la solicitud de nulidad del indicado Oficio No. 0808 fue hecha “en virtud de que el mismo fue depositado fuera de plazo”, constituye una desnaturalización de los hechos, circunstancias y documentos de la causa, toda vez que en el indicado escrito de conclusiones [...] constan todos los argumentos de derecho que sustentan el pedimento de nulidad del dicho Oficio No. 0808, los cuales no fueron debidamente ponderados ni contestados por los Jueces del Tribunal a quo, no obstante que en dicha sentencia aparece descrita la forma en que la parte accionante puso a los Jueces del Tribunal a quo en mora de contestar todos los puntos y aspectos de derecho contenidos en la instancia de Acción de Amparo.

g) Uno de los puntos controvertidos durante la instancia fue el Oficio núm. 0808, emitido por PROUSUARIO y la Superintendencia de Bancos cuando ya todo lo relativo a la reclamación hecha por los accionantes estaba bajo la jurisdicción del tribunal de amparo.

h) En virtud del principio de igualdad de las partes en el proceso «[...] permitir que PROUSUARIO o la Superintendencia de Bancos pueda definir aspectos de los cuales está apoderada la jurisdicción competente, constituye una violación no solamente al Principio de Igualdad de Todos ante la Ley de la Igualdad de las Partes en Proceso, sino también al Principio de Jerarquía Jurisdiccional, que coloca al Tribunal apoderado, en la especie, por encima de la entidad administrativa sometida a su jurisdicción, y coloca a ésta última y sus actuaciones, bajo la condición de sub iudice o sujeta a resolución judicial del Tribunal debidamente apoderado, y obliga al Tribunal a quo a examinar la legalidad de la actuación del ente administrativo [...]».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i) *[...] el Oficio No. 0808 fue emitido sin notificarles a los accionantes, reclamantes ante PROUSUARIO, los documentos y argumentos del BANCO DE RESERVAS, a fin de que la parte ahora accionante hiciera sus observaciones y reparos a los mismos, lo cual constituye una grosera violación al derecho de defensa de los accionantes [...].*

j) No existe constancia de que el informe preliminar y los documentos que sustentan los medios probatorios del Oficio núm. 0808 «[...] hayan sido debida y oportunamente notificados al os reclamantes, accionantes en la especie, lo cual constituye por sí solo un motivo suficientemente fuerte para hacer anulable dicho Oficio [...]».

k) El Oficio núm. 0808 «[...] fue emitido violentando principios constitucionales y legales que hacen anulable dicho acto administrativo, pues dicha decisión fue tomada sin darle la oportunidad a los reclamantes, accionantes en la especie, de presentar sus argumentos de defensa».

l) *[...] el Oficio núm. 0808 es un acto administrativo, producido por una parte en el transcurso de un proceso al cual ella se encuentra sometida, cuyos efectos, si son asumidos y aceptados por el Tribunal, como se pretenden en la especie, no solamente violaría el Derecho de Defensa de LOS ACCIONANTES, sino que echaría por el suelo el Principio de Jerarquía Jurisdiccional [...]; que, en ese sentido, dicha pieza no reúne las características propias a un documento que debe ser aceptado como sustento de los medios de defensa de los accionados [...].*

m) El Oficio núm. 0808 «[...] ha sido emitido por una parte sometida al escrutinio de la jurisdicción de juicio, con la deliberada pretensión de quedar liberada de las persecuciones en su contra; que básicamente el Tribunal a quo no ha cumplido en la especie con su responsabilidad de controlar la legalidad de las actuaciones del ente administrativo de que se trata [...]».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- n) El tribunal *a quo* ha violentado el principio de inconvalidabilidad consagrado en el artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11 al darle validez a una actuación administrativa que violenta los principios del debido proceso, de la igualdad de todos ante la ley, de la igualdad de las partes en el proceso, y de lealtad procesal, así como los derechos fundamentales de los accionantes.
- o) Con el Oficio núm. 0808 «[...] los accionados pretenden liberarse del escrutinio de sus actuaciones, y validan las arbitrarias actuaciones del Banco de Reservas de la República Dominicana, y de ellos mismos como organismo encargado de proteger los derechos de los usuarios de los servicios financieros, en perjuicio de los accionantes; y entiende erróneamente el Tribunal a quo que la co-accionada PROUSUARIO ha cumplido con el voto de la Ley y con el requerimiento hecho por LOS ACCIONANTES [...]».
- p) El referido oficio «[...] está viciado de nulidad absoluta y radical por las violaciones cometidas por PROUSUARIO y la Superintendencia de Bancos al emitir dicho Oficio [...]».
- q) *[...] PROUSUARIO no está en condiciones de emitir resoluciones u oficios en la especie [...] por efecto de la PRECLUSIÓN DE LOS PLAZOS dentro de los cuales debió haber resuelto la Reclamación No. SB-12-005820.*
- r) *[...] contrario al criterio establecido por el Tribunal a quo, las violaciones cometidas por el Banco de Reservas de la República Dominicana en perjuicio de los accionantes, constituyen violaciones a disposiciones administrativas y constitucionales que tienen necesariamente que ser conocidas, por fuerza de la Ley 183-02 y por aplicación de las disposiciones del Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros, por ante la Jurisdicción Especializada del Tribunal Superior Administrativo, no por ante la Jurisdicción civil como alega el Tribunal en la Sentencia impugnada; que si ese era su criterio, entonces debió declararse incompetente de oficio, y no lo hizo [...].*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

s) El citado criterio «[...] no es más que una errada interpretación del contenido de la acción de amparo y una grosera desnaturalización de los hechos, circunstancias y documentos de la causa que necesariamente conduce a la Revocación de la Sentencia No. 392-2013 [...]».

t) Las actuaciones realizadas por el Banco de Reservas contra la recurrente «[...] deben ser perseguidas primeramente ante la entidad financiera en falta, como hicieron los reclamantes y accionantes en la especie, y posteriormente deben estos accionar frente a la División de Servicios y Protección al Usuario, como en efecto lo hicieron mediante la Reclamación No. SB-12-05820 de fecha 20 de Noviembre del 2012, a fin de que dicha entidad estatal resuelva la reclamación hecha, como efectivamente hicieron».

u) *[...] el Tribunal a quo solo ponderó y juzgó el aspecto relacionado al amparo de cumplimiento y, con un pobre criterio jurídico, aunque por una parte admite y reconoce que PROUSUARIO depositó [emitió] el Oficio 0808 en el transcurso del conocimiento de la acción de amparo, no juzga que dicho Oficio fue emitido casi tres meses después del apoderamiento de dicha jurisdicción, y diez (10) meses después de que se hiciera la Reclamación No. SB-12-05820 por ante PROUSUARIO en fecha 20 de Noviembre del 2012, en violación al Principio y Garantía del Plazo Razonable [...]; que, en adición a lo anterior, el hecho de que la entidad PROUSUARIO sea una parte co-accionada en dicho proceso, colocaba a PROUSUARIO y compartes en igualdad de condiciones que los accionantes [...], constituyendo esto un obstáculo legal insalvable, que impedía que PROUSUARIO o la Superintendencia de Bancos emitieran Oficio o Resolución alguna en relación con la Reclamación hecha por los accionantes, pues esa facultad [...] estaba ya colocada en manos de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo [...].*

v) El tribunal *a quo* entiende y juzga que el Oficio núm. 0808 fue depositado tardíamente y que, en consecuencia, «[...] dicho retardo podría dar lugar a sanciones penales y administrativas, es decir que hubo violación a la Ley por parte de PROUSUARIO, pero no hace mención de estas en su dispositivo, y entiende que,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como consecuencia del depósito del indicado Oficio 0808, aunque tardío o fuera de plazo: “la acción en amparo de cumplimiento carece de interés por falta de objeto”, y por tanto improcedente, así como los demás aspectos de la acción por las razones anteriormente explicadas».

w) *[...] la sentencia impugnada adolece de una falta de ponderación y descripción de los documentos y demás pruebas esenciales aportadas al proceso, así como de una motivación suficiente, clara y precisa; que para el rechazo de la Acción de Amparo de Protección y Cumplimiento, no basta con decir, como ha hecho el Tribunal a quo, que “la acción en amparo de cumplimiento carece de interés por falta de objeto”, y por tanto improcedente, así como los demás aspectos de la acción por las razones anteriormente explicadas”; es necesario, como indica la Corte de Casación [...] que los Jueces a quo “motiven suficiente y coherentemente [...]”, lo que no ha ocurrido en la especie con la Sentencia Impugnada.*

x) El juez de amparo «[...] entiende que PROUSUARIO ha cumplido con lo exigido o requerido por los accionantes, al emitir su Oficio No. 0808, el cual no solamente ha sido emitido fuera de plazo, como hemos establecido en otra parte de este escrito, en franca violación a disposiciones constitucionales y legales; sino que se ha emitido en violación al derecho de Defensa de los Accionantes [...]; que, sin embargo, no existe constancia de que dicho “informe preliminar” fuera notificado o comunicado a LOS ACCIONANTES, a fin de que éstos presentaran sus argumentos de defensa o sus objeciones a los alegatos y documentos supuestamente aportados por su contraparte BANCO DE RESERVAS».

y) *[...] lo que debió hacer el Tribunal a quo al momento de valorar y ponderar la legalidad o validez del Oficio 0808 [...] fue verificar si PROUSUARIO había cumplido con el mandato del Art. 138 de la Constitución [...] o si había PROUSUARIO cumplido con lo ordenado en el numeral 2 del indicado Art. 138 [...], como forma de preservar el Derecho de Defensa de LOS ACCIONADOS, y no lo hizo, violando con su actuación lo preceptuado en ya citado Art. 139 Constitucional, así como la letra del Art. 8 de la Constitución [...], y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuentemente validando con su fallo una actuación administrativa a todas luces viciada, ilegal y antijurídica, lesionando aún más los maltrechos Derechos de LOS ACCIONANTES.

z) [...] al declarar improcedente el recurso de amparo de marras, tomando como excusa o sustento legal el hecho de que PROUSUARIO ha cumplido tardíamente con su obligación de cumplimiento, y de que en virtud de esto y por aplicación de la letra del Art. 65 la acción se trata de un asunto puramente civil, el tribunal a-quo ha hecho una errada interpretación del contenido de las disposiciones tanto del Art. 104 de la Ley 137-11 como del Art. 65, pero además ha hecho una pobre apreciación de los méritos del recurso de amparo sometido a su consideración, y ha juzgado mal los méritos del mismo [...].

aa) [...] aceptar el criterio de que la acción de amparo sea declarada improcedente, para aguardar a que otra jurisdicción conozca y falle otros aspectos relacionados con el caso, es restar efectividad a la institución del amparo constitucional, y coloca a esta institución por debajo de otras instituciones procesales ordinarios [...].

bb) [...] los accionantes están reclamando la reparación de los daños irrogados por la administración pública, SUPERINTENDENCIA DE BANCOS y PROUSUARIO, y por la entidad financiera de Derecho Público BANCO DE RESERVAS, PROPIEDAD del Estado Dominicano, y por los demás accionados, en la especie.

5. Hechos y argumentos jurídicos de los recurridos en revisión

Expondremos sucesivamente las pretensiones y fundamentos de los escritos de defensa depositados por el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS) el dieciséis (16) de diciembre de dos mil trece (2013); (A), la Superintendencia de Bancos (SIB) el diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2013) (B) y la Procuraduría General Administrativa el dieciséis (16) de diciembre de dos mil trece (2013) (C).

A) Pretensiones y fundamentos del Banco de Reservas de la República Dominicana

En su recurso de revisión, el Banco de Reservas pretende que se declare inadmisibile el recurso interpuesto por la recurrente Constructora Hermanos Saldaña Fortuna (COHERSAF), aduciendo, entre otras cosas, lo siguiente:

a) *[...] no obstante lo extensa y prolija que ha sido la exposición de la parte recurrente no se describen con detalles en qué consistieron las violaciones a las garantías constitucionales, por lo cual, su recurso deviene en inadmisibile.*

b) *[...] la sentencia impugnada no era definitiva, por lo cual este Procedimiento de excepción no estaba abierto y todavía la decisión podía ser recurrida en casación y este último recurso no había sido agotado al momento de interponerse esta Revisión Constitucional de un Fallo Jurisdiccional, por consiguiente la recurrente se precipitó a interponer una vía recursoria que cierra la posibilidad de un Recurso de Casación que es el procedente si se quiere atacar la decisión de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.*

B) Pretensiones y fundamentos de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SIB)

La Superintendencia de Bancos pretende que se rechace el recurso de revisión interpuesto por la recurrente y, en consecuencia, se confirme la Sentencia núm. 292-2013, hoy impugnada. Para justificar dichas pretensiones alega, en síntesis que:

a) **Procede declarar inadmisibile el recurso de revisión interpuesto por la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna (COHERSAF) por no cumplir con los supuestos de especial trascendencia y relevancia constitucional exigidos por el**

Expediente núm. TC-05-2014-0013, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por los señores Luis José Saldaña Fortuna y Jacinto José Saldaña Fortuna contra la Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 100 de la Ley núm. 137-11 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.

b) *[...] en los hechos desarrollados por los recurrentes se ha podido verificar que ninguno se contraen a violaciones de Derechos fundamentales, que más bien de lo que se trata es de una situación que se desarrolla en el ámbito del manejo de valores que según han expuesto los recurrentes no fueron aplicados al concepto que correspondía.*

c) *[...] los petitorios, este tampoco está referido directamente a la preservación o restitución de Derechos Fundamentales, sino más bien la situación está vinculada a la materia ordinaria, como es la repetición de valores.*

d) *[...] en la exposición de los hechos tampoco se evidencia que el departamento de Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, haya actuado con arbitrariedad o ilegalidad, toda vez que en el curso de la especie el Departamento de Protección al Usuario al emitir en oficio No. 0808, sólo se limitó a constatar una realidad en el sistema del Banco de Reservas de la República Dominicana, lo que no implica un ejercicio de voluntad del Departamento de Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana.*

C) Pretensiones y fundamentos de la Procuraduría General Administrativa

Por último, la Procuraduría General Administrativa pretende, por una parte, la inadmisibilidad del recurso de revisión que nos ocupa y, por otra parte, el rechazo en todas sus partes del referido recurso, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, en virtud del siguiente razonamiento:

a) *[...] esta Procuraduría solicitó en la misma audiencia que sea declarada improcedente la acción de amparo, ya que se trata de un amparo de cumplimiento y no fueron inobservados los artículos los artículos 104, 107 y siguientes de la Ley*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, en virtud de que los accionantes han fundamentado su acción en una limitación al acceso a la justicia y silencio administrativo, sin embargo, dicha parte obvió interponer su acción en virtud de los artículos ya mencionados, y en el caso de la especie las pretensiones son que el Banco de Reservas le devuelva una cantidad de dinero y una indemnización contra la Superintendencia de Bancos, por lo que no procede esta acción.

b) *[...] en cuanto al planteamiento que hizo esta Procuraduría de que se declare improcedente la acción de amparo [...] en virtud de que en el transcurso del conocimiento de la acción de amparo la parte co-accionada, Superintendencia de Bancos de la República Dominicana y su dependencia Oficina de Servicios y Protección al Usuario de los Servicios Financieros (PROUSUARIO), dieron cumplimiento a lo solicitado por la accionante con el depósito del Oficio No. 808, mediante el cual le informa a la accionante el destino de los valores al Banco de Reservas de la República Dominicana [...].*

c) *[E]n la especie entre la parte accionante [...] y la parte co-accionada Banco de Reservas de la República Dominicana, lo que se presenta es un conflicto de índole civil por la aplicación y ejecución de un contrato entre las partes, lo que en nada tiene que ver con violación a derechos fundamentales.*

d) *[...] la recurrente alega falta de ponderación sobre la nulidad del oficio No. 0808 por violación al principio de lealtad procesal, debido proceso [...], sin embargo, en este sentido, el Tribunal valoró dichos alegatos y petitorio y procedió a rechazarlo por la improcedencia de la acción de amparo toda vez que este petitorio no procede mediante la acción de amparo de cumplimiento [...].*

e) *[...] en el caso de la especie la recurrente violentó las disposiciones del artículo 100 de la Ley 137-11 [...], al no establecer la relevancia constitucional del Recurso de Revisión de Sentencia, por lo cual proceder se declare la inadmisibilidad de este Recurso.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) [...] de todo lo anterior se desprende que el Tribunal aquo fundamentó y motivó su decisión en consonancia con los hechos y las normas por lo que su decisión es apegada a derecho y al debido proceso por consecuencia su decisión es legítima.

6. Pruebas documentales

En el expediente relativo al presente recurso de revisión obran, entre otros, los documentos siguientes:

- a) Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).
- b) Acto núm. 1250-2013, instrumentado por el ministerial Franklin P. García Amadis, alguacil ordinario de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, el nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013).
- c) Auto núm. 5354-2013, expedido por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013).
- d) Oficio núm. 0808, expedido por la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SIB) el diez (10) de septiembre de dos mil trece (2013).
- e) Formulario de reclamación núm. 12-05820, depositado por COHERSAF ante la Oficina de Protección al Usuario de los Servicios Financieros de la Superintendencia de Bancos el veinte (20) de noviembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

La entidad COHERSAF se amparó ante el Tribunal Superior Administrativo mediante instancia del veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013) contra la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SIB), su División de Servicios y Protección al Usuario (PROUSUARIO) y el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS). La amparista perseguía constreñir a las referidas entidades a cumplir las obligaciones que, a su juicio, incumbían a estas últimas y, como resultado de ello, que le devolvieran las sumas de dinero que presuntamente le fueron arbitrariamente retenidas, a fin de salvaguardar su derecho al debido proceso, el derecho a la propiedad y el derecho de protección al consumidor o usuario.

El tribunal *a quo* declaró improcedente dicha acción mediante la Sentencia núm. 392-2013, aduciendo, de una parte, que las entidades accionadas cumplieron la solicitud formulada por la accionante con el depósito del Oficio núm. 0808¹ (que informa sobre el destino de los valores reclamados), por lo que la acción resultaba improcedente por carecer de objeto; y, de otra parte, que los demás pedimentos devenían también improcedentes por tratarse de asuntos que competen al ámbito civil y, por tanto, ajenos al ámbito de aplicación de la acción de amparo de cumplimiento. Inconforme con esta decisión, COHERSAF interpuso el recurso de revisión que nos ocupa.

¹ Que expidió la Superintendencia de Bancos (SIB) el diez (10) de septiembre de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo dispuesto por los artículos 185.4 de la Constitución dominicana, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión de sentencia de amparo resulta admisible en atención a los siguientes razonamientos:

a) En la especie, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional señalado en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11 en los términos siguientes: «[L]a admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales». Dicho concepto fue además precisado por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).²

b) En este sentido, luego de haber ponderado los hechos, documentos y argumentos relativos al expediente que nos ocupa, este tribunal opina que el caso reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, dada su importancia para

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguir fijando criterios en relación con el alcance de la acción de amparo como mecanismo para tutelar alegadas violaciones a derechos fundamentales; además, para fijar criterios sobre el punto de partida del plazo para accionar en amparo de cumplimiento, que, contrario al amparo ordinario, no empieza a computarse a partir del conocimiento de una violación de derechos fundamentales, sino a partir del vencimiento del plazo conferido al accionado en la intimación o requerimiento previo de cumplimiento del texto legal o acto administrativo exigido.

10. Sobre el fondo del recurso de revisión de sentencia de amparo

En relación con el fondo del recurso de revisión que nos ocupa, el Tribunal Constitucional tiene a bien exponer los siguientes argumentos:

a) La recurrente COHERSAF acudió ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo para que esta conociera y fallara, en atribuciones de amparo, una acción de protección y cumplimiento del Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros. Según manifiesta, esta acción fue promovida por ella en relación con las consecuencias que en su perjuicio resultaron de la arbitraria retención por parte del Banco de Reservas de los siguientes montos: dos millones de pesos dominicanos (\$2,000,000.00) que fueron entregados a dicha entidad para la liberación de varios apartamentos; tres millones de pesos dominicanos (\$3,000,000.00) que fueron entregados al señor Jacinto José Saldaña Fortuna, producto de la venta de uno de los apartamentos; y el desembolso de varios avances pagados mediante cheques a favor de la entidad financiera en cuestión.

Por su parte, durante el transcurso del aludido proceso de amparo de cumplimiento, la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana y su Oficina de Servicios y Protección al Usuario de los Servicios Financieros (PROUSUARIO) emitieron el Oficio núm. 0808, el diez (10) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante el cual se le informó a la recurrente sobre el destino de todos los valores reclamados al Banco de Reservas. Dicho oficio fue depositado ante el tribunal apoderado de la acción de amparo.

Expediente núm. TC-05-2014-0013, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por los señores Luis José Saldaña Fortuna y Jacinto José Saldaña Fortuna contra la Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Al respecto, el tribunal apoderado declaró improcedente la indicada acción de amparo mediante la Sentencia núm. 392-2013, del veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013), considerando que, de una parte, esta carecía de objeto porque con el Oficio núm. 0808 se cumplió con lo solicitado por los accionantes; y, de otra parte, que resultaban improcedentes los demás pedimentos formulados por los hoy recurrentes, estimando que se trataba de asuntos que competen al ámbito civil ajenos al amparo de cumplimiento.

c) Ponderando los documentos depositados en el expediente de la especie, el Tribunal Constitucional observa que COHERSAF presentó una formal reclamación al BANRESERVAS y al director de PROUSUARIO el veinte (20) de noviembre de dos mil doce (2012), y que al no haber recibido ninguna respuesta a su petición de cumplimiento, envió a la parte reclamada sendos correos electrónicos el cuatro (4) de febrero y el cinco (5) de marzo de dos mil trece (2013), antes de promover su acción de amparo de cumplimiento ante el Tribunal Superior Administrativo el veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013). En dichos correos la indicada reclamante intimó y puso en mora a la reclamada para que cumpliera sus obligaciones, de acuerdo con la Constitución y las leyes, y, particularmente, según el Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

d) De las indicadas actuaciones de COHERSAF se desprende que si bien esta entidad satisfizo los requisitos exigidos por los artículos 104,³ 105 (párrafo I)⁴ y 106 (párrafo capital)⁵ de la Ley núm. 137-11, incumplió en cambio la normativa prevista

³ «Artículo 104.- Amparo de cumplimiento. Cuando la acción de amparo **tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo**, éste perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento» (negritas del TC).

⁴ «Artículo 105.- Legitimación. Cuando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento.
Párrafo I.- **Cuando se trate de un acto administrativo sólo podrá ser interpuesto por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para el cumplimiento del deber omitido** (negritas del TC).

⁵ Artículo 106.- Indicación del recurrido. **La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo»** (negritas del TC).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la parte capital del artículo 107 de la indicada ley, así como en su párrafo I, que rezan como sigue:

Artículo 107.- Requisito y plazo.- Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requerirá que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los quince días laborales siguientes a la presentación de la solicitud.

Párrafo I.- La acción se interpone en los sesenta días contados a partir del vencimiento de ese plazo.

e) En efecto, COHERSAF sometió la acción de amparo el veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013); es decir, siete (7) meses después de haber planteado la indicada reclamación formal el veinte (20) de noviembre de dos mil doce (2012), y tres (3) meses después de haber remitido la aludida última reclamación por vía electrónica el cinco (5) de marzo de dos mil trece (2013). Esta cronología procesal revela que la presentación de la acción de amparo de COHERSAF tuvo lugar con posterioridad al vencimiento del plazo de sesenta (60) días que exige el párrafo I del artículo 107 de la Ley núm. 137-11; plazo que, a su vez, se calcula a partir del término de los quince días laborables posteriores a la presentación de la solicitud, según dispone la parte capital de esta disposición legal.

f) Se impone inferir, por tanto, que, contrario a lo aducido por COHERSAF –y a la interpretación realizada por el tribunal *a-quo* en la Sentencia núm. 392-2013–, la acción de amparo de cumplimiento que nos ocupa deviene inadmisibles por extemporánea. En este contexto, el Tribunal Constitucional considera que procede acoger el recurso de revisión que nos ocupa, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles la acción de amparo por extemporánea.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

primera sustituta; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Rafael Díaz Filpo e Idelfonso Reyes, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional sentencia de amparo incoado por la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por los señores Luis José Saldaña Fortuna y Jacinto José Saldaña Fortuna, contra la Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la indicada sentencia núm. 392-2013.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles por extemporánea la acción de amparo interpuesta por Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF) contra la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SIB), su División de Servicios y Protección al Usuario (PROUSUARIO), su director Lic. Julio César Muñoz, y el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por los señores Luis José Saldaña Fortuna y Jacinto José Saldaña Fortuna; y a la parte recurrida, la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SIB), su División de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Servicios y Protección al Usuario (PROUSUARIO), su director Lic. Julio César Muñoz, y el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS).

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72 de la Constitución y 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

SEXTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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 coherente con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013) sea revocada, y de que sea declarada inadmisibles la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este

Expediente núm. TC-05-2014-0013, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Constructora Hermanos Saldaña Fortuna S.R.L., (COHERSAF), debidamente representada por los señores Luis José Saldaña Fortuna y Jacinto José Saldaña Fortuna contra la Sentencia núm. 392-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/13, del 7 de mayo de 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 5 días, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisibile, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

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