



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0370/22**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) días del mes de noviembre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Su fallo rechazó la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano contra el Banco de Reservas de la República Dominicana y el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR). El dispositivo de la sentencia establece, textualmente, lo siguiente:

*PRIMERO: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento interpuesta por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, en fecha 23 de agosto de 2019, contra el BANCO DE RESERVAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (BANRESERVAS) y el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por haber sido interpuesta conforme a las reglas procesales vigentes.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, RECHAZA la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento, interpuesta por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, en fecha 23 de agosto de 2019, contra el BANCO DE RESERVAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (BANRESERVAS) y el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por no constituir el acto*



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

*atacado un acto administrativo de carácter público, en consonancia con las motivaciones anteriormente expuestas.*

*TERCERO DECLARA libre de costas el presente proceso conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de la República Dominicana, y el artículo 66 de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*CUARTO: Ordena a la Secretaria General, que proceda a la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte accionante, SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, a la parte accionada BANCO DE RESERVAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (BANRESERVAS) y el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), así como a la Procuraduría General Administrativa.*

*QUINTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.*

Dicha sentencia le fue notificada a la parte recurrente, señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, mediante Acto núm. 19-20, del veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020), del ministerial Iván A. García Fernández, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

## **2. Presentación del recurso de revisión constitucional**

La parte recurrente, señora Soraya Marisol De la Piedad, interpuso el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo el cuatro (4) de



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

febrero de dos mil veinte (2020) y fue recibido en este tribunal el seis (6) de julio de dos mil veinte (2020), a fin de que se revoque la decisión recurrida. Los fundamentos de esta petición se expondrán más adelante. El indicado recurso les fue notificado a la parte recurrida, Banco de Reservas de la República Dominicana y al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), a requerimiento de la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, mediante el Acto núm. 064/2020, del siete (7) de febrero de dos mil veinte (2020), del ministerial Luis Toribio Fernández, alguacil de estrado y de la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo.

**3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó la acción de amparo interpuesta por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano en contra del Banco de Reservas de la República Dominicana y el Instituto Nacional de Protección De los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), fundamentando su decisión en las motivaciones siguientes:

*Sobre el fondo de la presente acción*

*15. Resuelto lo anterior, procede ponderar el fondo de la presente acción que ha sido incoada por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, a los fines de que este Tribunal ordene al BANCO DE RESERVAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (BANRESERVAS) y a su ADMINISTRADOR GENERAL, LIC. SIMÓN LIZARDO MEZQUITA, dar fiel cumplimiento a las cartas de saldo actos administrativos favorables a la accionante, emitidas en fecha 31*



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

*de marzo del año 2014, sobre los préstamos 1) Núm. 630 01249-000228-1 otorgado por un monto de RD\$1,550,400.00, y 2) Núm. 674-01-249-00041-6, otorgado por la suma de RD\$8,540,175.30, en consecuencia procedan a la restitución del derecho de propiedad que amparada a la accionante sobre el inmueble ubicado dentro del solar 17, Manzana 4888, del Distrito C. No. 1, con el certificado de título matrícula No. 01001691, emitido por la Registradora de títulos del D. N., en fecha 10 de septiembre de 2014 a nombre del Banco de Reservas, así como a la entrega de la matrícula original sin inscripción de oposición del vehículo marca Hyundai, modelo Veracruz, año 2008, Registro y Placa No. G175656.*

*16) De igual manera se verifica que la presente acción de amparo de cumplimiento está dirigida en contra del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y su DIRECTORA EJECUTIVA, DRA. ANINA DEL CASTILLO, en el entendido de que este Tribunal le ordene dar cumplimiento al artículo 81 y siguientes de la ley 358-05, a los artículos 42 y siguientes del Reglamento de Aplicación sobre los Contratos de Adhesión, y la Resolución del Consejo Directivo Núm. 01-2008, sobre Registro de los Contratos de Adhesión, en tanto que procedan dentro del plazo de la ley a revisar y registrar a) el modelo de contrato hipotecario del Banco de Reservas, y b) el modelo de contrato prendario del Banco de Reservas, con la finalidad de que los mismos no contengan cláusulas abusivas que lesionen los derechos de los consumidores y usuarios del sector financiero.*

*17) El artículo 104 de la Ley 137-1 establece: “Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el*



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

*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”.*

*18) Que el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0009/14, de fecha 14/01/2014, establece respecto al amparo de cumplimiento lo siguiente: "g) De tal contenido legal se colige que el amparo de cumplimiento es una acción jurídica que tiene como finalidad hacer efectiva la materialización de una ley o acto de carácter administrativo en interés de vencer la renuencia o resistencia del funcionario o autoridad pública. Con dicha acción, el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley”.*

*19) Que el párrafo I del artículo 105 de la LOTCPC, dispone: "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. " (...).*

*20) Que el artículo 106 ab initio, de la Ley núm. 137-11, expresa: "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.*

*21) Que siguiendo con la consideración anterior, el acto administrativo es definido por varios doctrinarios como: "Toda declaración de voluntad o. juicio emitida por la Administración Pública en el ejercicio de sus potestades "Toda afirmación de voluntad administrativa que tiene efectos jurídicos sobre el gobernado "; "La*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*expresión de voluntad o de un particular en el ejercicio de funciones administrativas, que modifique el ordenamiento jurídico, es decir, que por sí misma cree, extinga o modifique una situación jurídica "; "Declaración de voluntad, conocimiento, deseo o juicio emanada de un sujeto de la administración, en el ejercicio de una potestad administrativa".*

*22) Asimismo es relevante indicar, que las características del acto administrativo son las siguientes: a) es un acto jurídico ya que constituye una manifestación de voluntad destinada a producir efectos de derecho; b) es unilateral pues la voluntad puede emanar de varias personas u órganos, sin dejar de serlo por esto; c) emana de la autoridad administrativa; y, d) afecta el ordenamiento jurídico, es decir que provoca un efecto sobre él.*

*23) Que sobre el Banco de Reservas de la República Dominicana, el Orgánica núm. 6133, del 17 de diciembre de 1962, dispone que el mismo –constituye una entidad autónoma del Estado, por consiguiente una persona de derecho público; sin embargo, la actividad a que se dedica dicha entidad (intermediación financiera), dado su evidente matiz comercial, sometida por tanto al derecho privado, no encuadra dentro de los fines específicos del Estado conforme ha establecido la recta doctrina. De manera que, a efecto de proceder con el examen sobre el fondo de la presente acción, conviene determinar anticipadamente, la naturaleza jurídica de la entidad accionada.*

*24) El Banco de Reservas de la República Dominicana, como se indicó en lo anterior, es definido por su ley orgánica como una entidad autónoma del Estado, investida con personalidad jurídica, cuyo capital se encuentra íntegramente suscrito por el Estado, correspondiendo al*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*poder público la designación de su funcionariado (artículo 2 de la ley 6133); de ahí que efectivamente reviste forma de una entidad pública estatal, más específicamente, de una entidad pública de intermediación financiera (artículo 73 de la Ley 183-02) y en ese carácter podría concluirse en que correspondería al Tribunal Superior Administrativo el conocimiento de los asuntos que atañen a dicha entidad del Estado. No obstante, ello, las entidades públicas estatales constituidas bajo las formas del derecho privado, vale decir en las empresas del Estado; cuyo objeto consiste en la ejecución de una actividad de tipo comercial o industrial, se encuentran, conforme establece la mejor doctrina, sometidas en su mayor parte al derecho privado. Aunque determinados aspectos investidos de un fuerte carácter público correspondería ser dirimidos y decididos con base en las reglas del derecho público. Lo anterior significa que la naturaleza jurídica de entidades como la que nos ocupa es de tipo mixta (pública y privada) y por tanto, el conocimiento de los asuntos que les conciernen pueden ser resueltos, según corresponda, tanto por los tribunales civiles como por la jurisdicción contenciosa administrativa.*

*25) Por todo lo anterior, es conveniente reiterar que se advierte de los hechos que motivan la presente acción constitucional, que la accionante, Soraya Marisol de la Piedad de Peña Perellano pretende que este Tribunal ordene al Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) y a su Administrador General, Lic. Simón Lizardo Mézquita, dar fiel cumplimiento a las cartas de saldo, las que denomina como actos administrativos favorables, emitidas en fecha 31 de marzo del año 2014, sobre los préstamos 1) Núm. 630-01249-000228-1 otorgado por un monto de RD\$1,550,400.00, y 2) Núm. 674-01-249-00041-6, otorgado por la suma de RD\$8,540,175.30, en consecuencia procedan a la restitución del derecho de propiedad que*



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

*amparada a la accionante sobre el inmueble ubicado dentro del solar 17, Manzana 4888, del Distrito C. No. 1, con el certificado de título matrícula No. 01001691, emitido por la Registradora de Títulos del D. N., en fecha 10 de septiembre de 2014, a nombre del Banco de Reservas, así como a la entrega de la matrícula original sin inscripción de oposición del vehículo marca Hyundai, modelo Veracruz, año 2008, Registro y Placa No. G175656.*

*26) A saber, se desprende de lo anterior y de la normativa citada, que la litis de que se trata posee una marcada matiz privada, a saber los actos administrativos aludidos por la accionante no son de carácter público, sino conforme se explicó precedentemente, se trata de cartas de saldo emitidas por el Banco de Reservas de la República Dominicana en sus atribuciones netamente privadas en la relación comercial de dicho banco con la accionante, por los préstamos hipotecarios y prendarios concertados por ésta con el Banco de Reservas; en consecuencia, procede rechazar la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento, interpuesta por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, en fecha 23 de agosto de 2019, contra el BANCO DE RESERVAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (BANRESERVAS), por no constituir los actos atacados un acto administrativo de carácter público.*

*27) En cuanto a la acción interpuesta por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO en contra del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y su DIRECTORA EJECUTIVA, DRA. AÑINA DEL CASTILLO, en el entendido de que este Tribunal le ordene dar cumplimiento al artículo 81 y siguientes de la ley 358-05, a los artículos 42 y siguientes del Reglamento de*



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

*Aplicación sobre los Contratos de Adhesión, y la Resolución del Consejo Directivo Núm. 01-2008, sobre Registro de los Contratos de Adhesión, en tanto que procedan dentro del plazo de la ley a revisar y registrar: a) el modelo de contrato hipotecario del Banco de Reservas; y, b) el modelo de contrato prendario del Banco de Reservas, con la finalidad de revisar que los mismos no contengan cláusulas abusivas que lesionen los derechos de los consumidores y usuarios del sector financiero; sobre lo planteado, este Tribunal precisa importante establecer que como se puede evidenciar del objeto de esta acción (hacer efectivo el cumplimiento de una ley), el mismo se encuentra totalmente divorciado de lo pretendido en la acción principal que nos ocupa, donde la accionante en perjuicio del Banco de Reservas solicitó hacer efectivo el cumplimiento de un supuesto acto administrativo, el cual vale decir resultó no ser de carácter público; de modo que se precisa que la accionante interpuso dos acciones de cumplimiento con objetos distintos en una misma instancia; en consecuencia, procede rechazar la acción intentada por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, en fecha 23 de agosto de 2019, contra el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y su DIRECTORA EJECUTIVA, DRA. ANIÑA DEL CASTILLO.*

**4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión**

Para justificar sus pretensiones, la parta recurrente –señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano– alega, entre otros motivos, que:

*15. Si bien, Honorables Magistrados, los motivos principales por los cuales se ha sometido el recurso de revisión es por: a) falta de motivación de la sentencia; b) violación a la ley; c) violación a la*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Constitución y, d) omisión de estatuir de la sentencia; no obstante, existen varios problemas jurídicos de trascendencia económica y social, que han sido planteados al tribunal a-quo, y sobre el cual no se ha referido y motivado adecuadamente, como son el derecho de propiedad, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, la eficacia y validez de los actos administrativos, la naturaleza y objeto de las acciones de amparo de cumplimiento frente a la tutela judicial efectiva, todos vinculados en su origen, a los derechos de los consumidores y usuarios, entre ellos el derecho a la protección de sus intereses económicos, derecho a la información y el análisis constitucional de las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión.*

*16. Todo lo anterior coloca en un estado de indefensión y vulneración de los derechos de la recurrente y todos los usuarios del sistema financiero, frente a PRO CONSUMIDOR, que es el Ente Público a cargo y sobre quien recae la obligación y deber legal de revisión y registro de todos los contratos de adhesión de bienes y servicios en República Dominicana para que no contengan cláusulas abusivas en perjuicio de los usuarios. (...)*

*a. falta de motivación de la sentencia*

*21. La sentencia hoy recurrida incurre en el vicio de falta de motivación, toda vez que el Tribunal Superior Administrativo no explica adecuadamente las razones jurídicas que llevan a rechazar cada uno de los múltiples planteamientos de derecho que fueron formulados en todo el proceso. Dada la naturaleza de las acciones de amparo de cumplimiento, -y tal como ocurrió en el caso que nos ocupa-, es una mezcla de aspectos de Derechos Constitucionales con temas legalidad, y sobre todo en el marco del Derecho Administrativo, es*



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

*decir, que al juez de amparo se le plantean cumplimientos leyes y reglamentos y actos administrativos, vinculados a vulneraciones de Derechos Fundamentales, como ocurre en la especie; sin embargo, el tribunal a-quo no ha motivado adecuadamente el rechazo de la acción, y con ello, cada uno de los derechos y principios jurídicos que le fueron sometidos a su consideración. (...)*

*29. Específicamente en el párrafo 27 de la sentencia, que rechaza ordenar el cumplimiento de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario sobre el registro de los contratos de adhesión y el deber legal de la Dirección Ejecutiva de PRO CONSUMIDOR, porque "el mismo se encuentra totalmente divorciado de lo pretendido en la acción principal que nos ocupa...", evidencia notablemente la falta de motivación, pues el origen del conflicto jurídico es precisamente, las cláusulas abusivas que permitieron al BANRESERVAS realizar actuaciones administrativas antijurídicas, permitidas por la negligencia e incumplimiento del deber legal de PRO CONSUMIDOR, revisar y registrar los contratos de adhesión que violan no solo los derechos de la recurrente, sino de todos los usuarios del sistema financiero.*

*30. En ese mismo sentido, invocar de oficio que las cartas de saldo como actos administrativos favorables y subjetivos alegadas por la recurrente no constituyen actos administrativos, sin que ninguna de las partes le hayan hecho el planteamiento, debe ser más que justificado adecuadamente, independientemente de que se le invocó las disposiciones de la Ley núm. 107-13 que sustenta las características que respaldan la configuración de las cartas de saldo, por ser un acto formal del Banco del Estado.*



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

*b. violación a la ley*

*31. Al margen de la evidente falta de motivación de la sentencia, objeto de la presente revisión, la misma incurre en el vicio de la ley, ya que tribunal a quo, se le sometieron aspectos de diversas naturalezas y categorías jurídicas propias de un amparo de cumplimiento, como son violaciones a principios jurídicos establecidos en la Ley núm. 107-13 sobre Derechos de las Personas de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, que rigen precisamente las actuaciones de la Administración Pública y sus servidores. Entre los principios que alegadamente la recurrente evidenció se violaron en el proceso de desconocimiento de las cartas de saldo, están la seguridad jurídica, la confianza legítima y la juridicidad que el BANRESERVAS incurre al conculcar el derecho de propiedad otorgado a la usuario recurrente, saldar su deuda con un acto formal y por escrito, denominado carta de saldo. (...)*

*33. En este orden de ideas, el tribunal a-quo ha incurrido en violación a la ley, pues evidentemente que las cartas de saldo constituyen actos administrativos favorables a la usuaria y su desconocimiento constituye una alteración al ordenamiento jurídico. Asimismo, si el BANRESERVAS entendía posteriormente que cometió un error, debió iniciar una revocación del acto por lesividad, conforme la Ley 107-13, lo cual no realizó, y esto fue planteado por la hoy recurrente por escrito y audiencia oral, pública y contradictoria. (...)*

*c. Violación a la Constitución y precedentes del Tribunal Constitucional de la sentencia*



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

35. *El Tribunal Superior Administrativo, al emitir la sentencia que rechaza diversos aspectos que se vinculan con Derechos Fundamentales, como son el Derecho de Propiedad, Derechos del Consumidor, la Función Esencial del Estado, el Estado Social y Democrático de Derecho y la Seguridad Jurídica.*

36. *En igual sentido, la sentencia desconoce un precedente vinculante que emitió este Honorable Tribunal Constitucional respecto del derecho de propiedad actos administrativos favorables y los requisitos para su excepcional revocación. (...) Sentencia TC/0226/14. (...)*

d. *Omisión de estatuir de la sentencia*

38. *Sobre el vicio de omisión de estatuir, la Honorable Suprema Corte de Justicia, se ha referido en numerosas ocasiones, estableciendo lo siguiente: (énfasis añadido):*

*'Que un tribunal comete el vicio de omisión de estatuir, cuando no decide sobre un pedimento que se la haya formulado a través de conclusiones formales y no cuando omite referirse al contenido de un documento''. (...)*

40. *La sentencia hoy recurrida incurre en el vicio de omisión de estatuir, toda vez que el Tribunal Superior Administrativo no se refirió ni en el cuerpo, ni en el dispositivo de la sentencia objeto del presente recurso, a varios de los pedimentos formalmente planteados en las conclusiones formuladas referentes a principios jurídicos y temas constitucionales vinculados a la acción. Puntualmente, se le planteó y pidió formalmente, comprobar y declarar violaciones a los principios de juridicidad, confianza legítima, buena fe, seguridad jurídica y del*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*deber de buena administración, -que al mismo tiempo es considerado por nuestro Tribunal Constitucional como derecho fundamental a la buena administración, así como violaciones a los artículos 6 7 8 51 53, 68, 69, 110, 111, y 138 de la Constitución Dominicana, sobre la Supremacía de la Constitución, del Estado Social y Democrático de Derecho, de la Función esencial del Estado, del Derecho de Propiedad, de los Derechos del Consumidor, de la Garantía de los Derechos Fundamentales, de la Tutela Judicial Efectiva y el Debido Proceso, sobre la Seguridad Jurídica, las Leyes de Orden Público y de los Principios de la Administración Pública, respectivamente.*

#### **5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La parte recurrida, Banco de Reservas de la República Dominicana, depositó su escrito de defensa el once (11) de febrero de dos mil veinte (2020), y solicitó que declare inadmisibles el recurso, y subsidiariamente, que se rechace el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Para fundamentar sus pretensiones, expone lo siguiente:

*6.- Sentencia Núm. 038-2014-00797, de fecha 17 de julio de 2014, emitida por la Quinta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Jugado de Primera Instancia del Distrito Nacional, Contentiva en Acción Constitucional de Amparo, La misma fue fallada a favor del Banco de Reservas, la cual fue recurrida en Revisión Constitucional por la señora Soraya Marisol De la Piedad de Peña Pellerano y fallada a favor del Banco.*



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

*7- Sentencia Núm. TC/0517/2015, de fecha 13 de junio del 2011, emitida por el tribunal constitucional, de la República Dominicana, contentiva, en Recurso de Revisión Constitucional de Sentencia de Habeas Data, fallada a favor del Banco de Reservas de la República Dominicana. (...)*

*POR CUANTO: A que la señora Soraya Marisol de la Piedad de Peña Pellerano, haciendo nuevamente un uso abusivo del derecho, vuelve a interponer una acción de amparo de manera repetitiva, mediante el acto 835-2019 de fecha 13 del mes de septiembre de 2019, esgrimiendo nuevamente violación a derechos fundamentales y pretendiendo que se le dé cumplimiento a carta de saldo que ya se ha demostrado fueron emitidas por error y así lo demuestran las distintas sentencias falladas a favor del Banco de Reservas de las República Dominicana.*

*POR CUANTO: A que la señora Soraya Marisol de la Piedad de Peña Pellerano, no conforme con todas las demanda, que ha interpuesto y que el Banco de Reservas de la República ha obtenido ganancia de causa, vuelve a nuevamente a interponer un Recurso de Revisión Constitucional (...)*

*POR CUANTO: A que la Accionante pretendía confundir al Tribunal Superior Administrativo, con la misma Acción de Amparo, esta vez disfrazándola de Amparo de cumplimiento, amparo que ya fue conocido por otro tribunal, lo que hace Inadmisible la presente acción, toda vez que es un asunto juzgado.*

Por otro lado, el Instituto Nacional de Protección De los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), depositó su escrito de defensa el once (11) de febrero de dos mil veinte (2020), y solicitó que se rechace el recurso de



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

revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385. Para fundamentar sus pretensiones, expone lo siguiente:

*Los argumentos expuestos como fundamento del presente recurso de revisión constitucional de amparo, precedentemente esgrimido por la accionante, carecen totalmente de lógica jurídica y base legal, toda vez que el Tribunal A-quo, conoció sus pretensiones en audiencia, en la cual se pudo demostrar que la señora Soraya Marisol de la Piedad de Peña Pellerano, en cuanto a la intervención de Pro Consumidor, erróneamente, pretende realizar en una misma instancia recursos distintos en cuanto al fondo, de manera que; como bien expresa la Segunda Sala del TSA, la hoy recurrente en revisión constitucional, en cuanto a sus requerimientos a PROCONSUMIDOR, pretende hacer efectivo el cumplimiento de una ley, acción de interés público y general, encontrándose dicho petitorio totalmente divorciado de la acción principal, de cumplimiento de las cartas de saldo, sobre su transacción de naturaleza privada con el Banco, actuación que constituye un ejercicio procesal totalmente carente de fundamento legal.*

(...)

*En el caso que nos ocupa, claramente se ha intentado una acción por vía administrativa sobre una situación estrictamente de carácter particular y privado y se ha llamado en intervención forzosa a una entidad gubernamental, bajo un petitorio totalmente distinto y desconectado de lo pretendido en la acción principal a la cual fue llamado en intervención, lo que deviene en una actuación procesalmente mal encaminada, que debe ser rechazada por carecer de fundamentación legal.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **6. Hechos y argumentos jurídicos la Procuraduría General Administrativa**

La Procuraduría General Administrativa depositó su escrito de defensa el diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020), y solicitó que se declare inadmisibles el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SS-00385, por falta de especial trascendencia y relevancia constitucional, y subsidiariamente que se rechace. Para fundamentar sus pretensiones, expone lo siguiente:

*CONSIDERANDO: Que el recurso de revisión interpuesto por la parte recurrente SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, carece de especial trascendencia o relevancia constitucional, es decir, no satisface los requerimientos previstos en el Artículo 100 de la Ley No. 137-11 ya que ha sido criterio constante del Tribunal Constitucional Dominicano, expresado en varias sentencias desde la sentencia TC/007/12, que la especial trascendencia o relevancia constitucional se apreciará atendiendo a su importancia la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

*CONSIDERANDO: Que en el caso de la especie, el tema del rechazamiento de la acción de amparo de cumplimiento, por los motivos argumentados de no constituir los actos atacados un acto administrativo de carácter público, resulta hartamente juzgado, decidido y correctamente aplicado por el Tribunal Superior Administrativo acogiendo innumerables sentencias de este Tribunal Constitucional, por lo que los argumentos contrarios a tal decisión por*



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

*la hoy recurrente, señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, carecen de relevancia constitucional en la interpretación pretendida al no quedar nada nuevo que juzgar al respecto.*

*CONSIDERANDO: Que como puede apreciarse, la sentencia recurrida fue dictada en estricto apego a la Constitución de la República y a las Leyes, y contiene motivos de hecho y de Derecho más que suficientes para estar debidamente fundamentada en razón de que se decretó el rechazamiento de la acción de amparo de cumplimiento por no haber probado la ampatorista violación a ningún acto administrativo público, como bien juzgaron aquos, que lejos de eso en el presente caso, se invoca la violación a un acto administrativo de carácter privado; razón por la cual deberá poder ser confirmada en todas sus partes.*

## **7. Pruebas documentales**

Las pruebas documentales relevantes que obran en el expediente del presente recurso de revisión son, entre otras, las siguientes:

1. Copia de la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).
2. Acto núm. 19-20, del veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020), del ministerial Iván A. García Fernández, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, de notificación de sentencia.
3. Instancia contentiva del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo del cuatro (4) de febrero de dos mil veinte (2020).

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Acto núm. 064/2020, del siete (7) de febrero de dos mil veinte (2020), del ministerial Luis Toribio Fernández, alguacil de estrado de la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, de notificación de recurso revisión.
5. Instancia contentiva de escrito de defensa del Banco de Reservas de la República Dominicana, del once (11) de febrero de dos mil veinte (2020).
6. Instancia contentiva de escrito de defensa del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), del once (11) de febrero de dos mil veinte (2020).
7. Instancia contentiva de escrito de defensa de la Procuraduría General Administrativa, del diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente caso trata sobre la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano contra el Banco de Reservas de la República Dominicana y del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), con el objetivo de obligar al primero a dar cumplimiento a una *carta de saldo* al considerarla como un acto administrativo favorable, y al segundo, a dar cumplimiento a su obligación legal y reglamentaria que le corresponde en virtud de los artículos 81 y siguientes de la Ley núm. 358-05 y los artículos 42 y siguientes del Decreto 236-08, que instituye el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 358-05, y la Resolución



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 01-2008 del Consejo Directivo, sobre incluir en su sistema de registro de contratos de adhesión los contratos financieros, con el propósito de que estos sean registrados, revisados y aprobados. Asimismo, para que PROCONSUMIDOR coordine con otros órganos sectoriales competentes la aprobación de estos contratos de adhesión.

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo resultó apoderada de la acción de amparo de cumplimiento, y a través de la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSen-00385 rechazó la acción, al considerar que la *carta de saldo* no constituía un acto administrativo y que la acción accesoria en contra del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) no guardaba suficiente relación con la pretensión principal contra el Banco de Reservas. No conforme con la decisión, la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano interpuso ante este Tribunal Constitucional el recurso de revisión que nos ocupa.

### **9. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución; 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).

### **10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

Para el Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión resulta admisible, por los siguientes motivos de derecho:



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

a. La Ley núm. 137-11, en su artículo 94, consagra la posibilidad de que todas las sentencias emitidas por el juez de amparo puedan ser recurridas en revisión ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en la ley. En cuanto a su interposición, el artículo 95 de la referida ley dispone, so pena de inadmisibilidad, que *[e]l recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*. Este tribunal ha estimado este plazo como hábil y franco<sup>1</sup>, por lo cual se descartan para su cómputo los días no laborables y los correspondientes a la notificación y a su vencimiento.

b. En el presente caso, la Sentencia núm. 0030-03-2019-SS-00385 fue dictada el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019), y notificada a la hoy recurrentes el veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020), mientras que el recurso fue interpuesto, el cuatro (4) de febrero de dos mil veinte (2020), dentro del plazo requerido por la norma para su interposición.

c. Con respecto a la forma para interponer el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, la Procuraduría General Administrativa plantea mediante opinión, la inadmisibilidad del recurso por falta de especial trascendencia o relevancia constitucional del caso.

d. La admisibilidad de los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo se encuentra establecida en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, que de manera taxativa y específica lo sujeta:

*a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la*

<sup>1</sup>Entre otras, véanse: TC/0080/12, TC/0071/13, TC/0122/15, TC/0224/16, TC/0109/17, TC/0016/18.

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SS-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



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

*interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación de contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

e. En cuanto a la admisibilidad relativa a la trascendencia y relevancia constitucional, este tribunal fijó su posición en la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), al establecer:

*La especial trascendencia o relevancia constitucional se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos siguientes: 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.*

f. En esa atención, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, puesto que le permitirá a este tribunal continuar desarrollando su jurisprudencia en lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo de cumplimiento, a la calidad de funcionario o autoridad pública para la procedencia de un amparo de cumplimiento y las obligaciones legales y reglamentarias de PROCONSUMIDOR. Por lo que procede rechazar el medio de inadmisión planteado por la Procuraduría General



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativa, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la sentencia.

g. Por otro lado, la parte recurrida, Banco de Reservas de la República Dominicana, plantea en su escrito de defensa la inadmisibilidad del recurso por cosa juzgada, al considerar que la parte recurrente ha hecho un abuso de las vías de derecho, y que el caso ya fue resuelto en favor del Banco de Reservas mediante sentencias de este tribunal constitucional, como en la Sentencia TC/0419/15 sobre *acción de amparo* y la Sentencia TC/0517/15 sobre *acción de hábeas data*.

h. En cuanto a este punto controvertido, este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0586/17 estableció que:

*d) Ante situaciones como la que nos ocupa, cuando un juez o tribunal apoderado de un asunto comprueba que la cuestión litigiosa que le ha sido sometida fue judicialmente resuelta con anterioridad, se le impone en principio declarar la inadmisibilidad de la acción o del recurso, en virtud del principio de la autoridad de la cosa juzgada, siempre que resulten satisfechos los requisitos constitucionales y legales que atañen esta materia, a saber: la existencia de identidad de partes, de causa y de objeto.*

i. En este orden de ideas, conviene destacar que, de una parte, el artículo 69.5 constitucional dispone, de manera general, que *ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa*; y que, de otra parte, en materia de amparo, el artículo 103 de la Ley núm. 137-11 prescribe que *cuando la acción de amparo ha sido desestimada por el juez apoderado, no podrá llevarse nuevamente ante otro juez*.



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

j. Respecto al indicado artículo 69.5 constitucional, la ocasión resulta, asimismo, oportuna para recordar que este colegiado estableció en su Sentencia TC/0065/14, lo siguiente:

*g. Al hacer una conjugación del contenido del artículo 69.5 de la Constitución de la República Dominicana, el cual establece que toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto al debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (...) 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa, y del artículo 1351 del Código Civil Dominicano, el cual establece que la autoridad de cosa juzgada no tiene lugar sino respecto de lo que ha sido objeto de fallo. Es preciso que la cosa demandada sea la misma; que la demanda se funde sobre la misma causa; que sea entre las mismas partes y formulada por ellas y contra ellas, con la misma cualidad, el juez de amparo actuó correctamente.*

k. Si bien la sanción atinente a la comprobación de la cosa juzgada no figura en la Constitución ni en la Ley núm. 137-11, conviene dejar constancia de que, en relación con el supuesto previsto en el artículo 103 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, este colegiado dictaminó en su Sentencia TC/0041/12, que:

*c) Conforme el artículo citado [103 de la Ley Núm. 137-11], se configura la imposibilidad de accionar dos veces en amparo sobre el mismo caso, ante el mismo o cualquier otro juez o tribunal. Si bien dicha disposición no reglamenta de manera expresa la sanción que se deriva de dicho impedimento, este tribunal estima pertinente la aplicación al caso del principio de supletoriedad establecido en el artículo 7.12 de la referida Ley 137-11; es decir, el criterio de las*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada, toda vez que la señora Julia Brook Yan, tenía abierta la vía del recurso de revisión de amparo por ante la Suprema Corte de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional, en la forma que ha sido expresado en el párrafo anterior. En consecuencia, la Cámara Penal del Tribunal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís en su sentencia Núm. 113-2011, debió declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta el 4 de noviembre de 2011.*

1. En cuanto al caso que nos ocupa conviene observar que la Sentencia TC/0419/15 tuvo su origen en una *acción de amparo ordinaria* y la Sentencia TC/0517/15 tuvo su origen en una *acción de hábeas data*. En el primer caso, no se juzgó el fondo del asunto, sino que se inadmitió la acción por existencia de otras vías, en cambio, en el segundo caso, sí se conoció el fondo del asunto, pero respecto de una pretensión en *hábeas data*, muy distinta a la pretensión que ocupa la acción de amparo de cumplimiento que da origen al presente recurso. Asimismo, en la presente acción de amparo de cumplimiento figura el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), que no había figurado en los casos anteriores. Motivo por el cual, procede rechazar el presente incidente, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

### **11. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

Verificada la admisibilidad del recurso, el Tribunal Constitucional hace las siguientes consideraciones:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Alegando incumplimiento de resoluciones y leyes, la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano interpuso una acción de amparo de cumplimiento contra el Banco de Reservas de la República Dominicana y del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), la cual fue rechazada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, al considerar que la carta de saldo no constituía un acto administrativo y que la acción accesoria en contra del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) no guardaba suficiente relación con la pretensión principal contra el Banco de Reservas.

b. No conforme con la decisión, la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, interpuso ante este tribunal el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, con el cual persigue la revocación de la referida decisión, por los siguientes motivos: *a) falta de motivación de la sentencia; b) violación a la ley; c) violación a la Constitución y, d) omisión de estatuir de la sentencia*”.

c. Respecto al primer y cuarto medio de impugnación de la decisión, sobre falta de motivación y sobre la omisión de estatuir, este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0009/13, estableció el *test* de la debida motivación, cuyo cumplimiento es requerido en toda decisión judicial a fin de preservar la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva y debido proceso, consagrada en el artículo 69 de la Constitución dominicana. Se establece:

*a) Que reviste gran importancia que los tribunales no se eximan de correlacionar los principios, reglas, normas y jurisprudencia, en general, con las premisas lógicas de cada fallo, para evitar la vulneración de la garantía constitucional del debido proceso por falta de motivación;*



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

*b) Que para evitar la falta de motivación en sus sentencias, contribuyendo así al afianzamiento de la garantía constitucional de la tutela efectiva al debido proceso, los jueces deben, al momento de exponer las motivaciones, incluir suficientes razonamientos y consideraciones concretas al caso específico objeto de su ponderación;*  
y

*c) Que también deben correlacionar las premisas lógicas y base normativa de cada fallo con los principios, reglas, normas y jurisprudencia pertinentes, de forma que las motivaciones resulten expresas, claras y completas.*

d. En la indicada decisión, el Tribunal Constitucional estableció cuáles son los parámetros que permiten determinar cuándo una sentencia o decisión judicial ha sido correctamente motivada, que son los que se citan a continuación:

*a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones;*

*b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar;*

*c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada;*

*d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción.*

*e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida a la actividad jurisdiccional.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. El primero de los elementos, requiere desarrollar sistemáticamente los medios que fundamentan la decisión, es decir, observando un orden procesal lógico y respondiendo los medios invocados de forma metódica. Consta en el expediente y en la decisión impugnada que la parte accionante, hoy recurrente, presentó la solicitud de cumplimiento respecto de dos instituciones (Banco de Reservas y Pro Consumidor) con base en diferentes actos y normas a cumplir. En su decisión, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo analiza a profundidad la acción de amparo de cumplimiento respecto del Banco de Reservas, pero no ofrece una clara motivación respecto de la no ponderación de la acción de amparo de cumplimiento contra el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), sino que se limita a establecer los siguiente:

*27) En cuanto a la acción interpuesta por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO en contra del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y su DIRECTORA EJECUTIVA, DRA. AÑINA DEL CASTILLO, en el entendido de que este Tribunal le ordene dar cumplimiento al artículo 81 y siguientes de la ley 358-05, a los artículos 42 y siguientes del Reglamento de Aplicación sobre los Contratos de Adhesión, y la Resolución del Consejo Directivo Núm. 01-2008, sobre Registro de los Contratos de Adhesión, en tanto que procedan dentro del plazo de la ley a revisar y registrar: a) el modelo de contrato hipotecario del Banco de Reservas; y, b) el modelo de contrato prendario del Banco de Reservas, con la finalidad de revisar que los mismos no contengan cláusulas abusivas que lesionen los derechos de los consumidores y usuarios del sector financiero; sobre lo planteado, este Tribunal precisa importante establecer que como se puede evidenciar del objeto de esta acción*



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

*(hacer efectivo el cumplimiento de una ley), el mismo se encuentra totalmente divorciado de lo pretendido en la acción principal que nos ocupa, donde la accionante en perjuicio del Banco de Reservas solicitó hacer efectivo el cumplimiento de un supuesto acto administrativo, el cual vale decir resultó no ser de carácter público; de modo que se precisa que la accionante interpuso dos acciones de cumplimiento con objetos distintos en una misma instancia; en consecuencia, procede rechazar la acción intentada por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, en fecha 23 de agosto de 2019, contra el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y su DIRECTORA EJECUTIVA, DRA. ANIÑA DEL CASTILLO.*

f. El hecho de que el juez de amparo, al conocer de una acción de amparo de cumplimiento de una ley o reglamento, pueda advertir la presencia de un interés privado en la acción no es suficiente para rechazar la misma, particularmente cuanto el artículo 105 de la Ley núm. 137-11, modula la legitimidad procesal activa en cuanto cuando se trata de una acción de amparo de cumplimiento respecto de leyes y reglamentos, o actos administrativos. Esta disposición normativa establece textualmente lo siguiente:

*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.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. El juez de amparo también advierte que en la acción han sido interpuesta dos acciones de amparo de cumplimiento, razón que estima suficiente para ignorar uno de las dos acciones. Contrario a este razonamiento, nada impide que una acción de amparo de cumplimiento vaya dirigida en contra de dos instituciones diferentes para el cumplimiento de normas o actos diferentes. Particularmente cuando la accionante motiva el vínculo entre una acción y la otra, al sostener:

*...el origen del conflicto jurídico es precisamente, las cláusulas abusivas que permitieron al BANRESERVAS realizar actuaciones administrativas antijurídicas, permitidas por la negligencia e incumplimiento del deber legal de PRO CONSUMIDOR, revisar y registrar los contratos de adhesión que violan no solo los derechos de la recurrente, sino de todos los usuarios del sistema financiero.*

h. El segundo de los elementos del test requiere exponer de forma concreta y precisa cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar. En la especie, el mismo no se satisface puesto que si bien el tribunal *a-quo* se pronunció ampliamente y claramente respecto de las pretensiones contra el Banco de Reservas, no fue así respecto de las pretensiones contra el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), ya que respondió la cuestión sin ponderar ni responder las pretensiones respecto de esta última, es decir, sin justificar adecuadamente las razones por la cual la no procedía responder las pretensiones frente a PROCONSUMIDOR.

i. El tercero de los elementos requiere que los tribunales manifiesten los motivos o razones que dan lugar a tomar la decisión. Sin embargo, en el presente caso, como se ha explicado anteriormente, los motivos y razones no



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se encuentran completas cuando no se toman en consideración las pretensiones frente a PROCONSUMIDOR.

j. El cuarto de los elementos supone que se evite la mera enunciación de principios y normas jurídicas que hayan sido violadas o que se traduzcan en una limitante en el ejercicio de la acción, cuestión que evidentemente no se cumple en la especie, en razón de que el tribunal *a-quo* ignoró las pretensiones frente a PROCONSUMIDOR supuestamente por tratarse de un asunto que tienen su origen en un interés privado, y que las pretensiones frente a PROCONSUMIDOR eran alejadas de la pretensión original frente al banco de Reservas.

k. Por último, el quinto de los requisitos procura que los fundamentos de los fallos de los tribunales legitimen sus respectivas actuaciones frente a la sociedad. Mal podría afirmarse que este elemento se cumple en la especie, puesto que como se ha evidenciado anteriormente, la decisión tomada carece de motivos suficientes que la justifiquen, y dicha falta de motivación es equiparable a la falta de estatuir, ya que se ignoró por completo la pretensión respecto de PROCONSUMIDOR.

l. En resumen, la sentencia impugnada no reúne los elementos necesarios para que se considere que esta se encuentra debidamente motivada, por lo que procede revocar la decisión sin necesidad de examinar los demás medios que sustentan el presente recurso de revisión. Así las cosas, el Tribunal Constitucional pasará a conocer la acción de amparo de cumplimiento, en virtud del principio de autonomía procesal y del criterio establecido por esta jurisdicción en su Sentencia TC/0071/13.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 12. Sobre la acción de amparo de cumplimiento

a. La acción de amparo de cumplimiento está prevista en los artículos 104 al 111 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, los cuales deben ser analizados para establecer la procedencia o improcedencia de las pretensiones vertidas por las accionantes.

b. El artículo 104 de la referida ley establece que el amparo de cumplimiento se configura:

*cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta 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.*

c. En la especie, la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano persigue que el Banco de Reservas de la República Dominicana de cumplimiento a una *carta de saldo*, al valorarla como un acto administrativo, y que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) de cumplimiento a los artículos 81<sup>2</sup> y siguientes de la Ley núm. 358-05, y los artículos 42 y siguientes del Reglamento de Aplicación sobre los contratos de adhesión y la Resolución del Consejo Directivo núm. 01-2008, sobre Registro de los Contratos de Adhesión, que trata lo relativo al registro de contrato de adhesión o formularios.

<sup>2</sup> Art. 81.- Contratos de adhesión o formularios. Se entiende por contrato de adhesión el redactado previa y unilateralmente por un proveedor de bienes o servicios, sin que el consumidor o usuario se encuentre en condiciones de variar substancialmente sus términos ni evitar su suscripción si deseara adquirir el producto u obtener el servicio.

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SS-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Respecto a las pretensiones contra el Banco de Reservas de la República Dominicana, la acción de amparo de cumplimiento resulta improcedente, toda vez que como se desprende de los hechos de la causa, en este caso el banco *obra como persona jurídica de derecho privado*, en cuyas actuaciones no puede ser considerado como funcionario o autoridad pública en los términos requeridos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

e. De conformidad con el artículo 2 de la Ley núm. 6133, Orgánica del Banco de Reservas, el mismo constituye una entidad autónoma del Estado, con patrimonio propio, investido de personalidad jurídica, con facultad para contratar y demandar en su propio nombre y derecho. Sin embargo, su naturaleza es la de una *empresa pública financiera* que desarrolla actividades de intermediación financiera y, en el desarrollo y ejecución dichas actividades comerciales, muy especialmente en lo que se refiere a sus relaciones contractuales con terceros en calidad de clientes o usuarios de los servicios financieros ofertados, está sometida al derecho privado, y no actúa como una entidad de derecho público.

f. Lo anterior no significa que el Banco de Reservas de la República Dominicana no pueda ser sujeto obligado de una acción de amparo de cumplimiento, sino que, más bien hay que considerar si su intervención en los hechos y, principalmente, respecto de los actos cuyo cumplimiento se requiere, ha sido como entidad de derecho público o entidad de derecho privado. Respecto de este caso en cuestión, es evidente que el Banco de Reservas de la República Dominicana interviene como una entidad de derecho privado.

g. Respecto a la posibilidad de que las entidades públicas o empresas públicas actúen como entidad de derecho privado el artículo 7 de la Ley núm. 1494, establece que:



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

*Art. 7.- No corresponde al Tribunal Superior Administrativo: (...) f) Las cuestiones de índole civil, comercial y penal, y todas aquellas en que la administración o un órgano administrativo autónomo obre como persona jurídica de derecho privado.*

h. Otro elemento que evidencia, no solo que el Banco de Reservas de la República Dominicana interviene como entidad de derecho privado, sino que la accionante tenía conocimiento de que el Banco de Reservas actuaba como tal, es la primera acción de amparo que fue interpuesta por la misma en contra del banco de la cual resultó apoderada la Quinta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, y que culminó con la Sentencia TC/0419/15 de este Tribunal Constitucional.

i. En el mismo sentido de lo anteriormente expuesto, una *carta de saldo* emitida por una entidad de intermediación financiera, aun sea una *empresa pública financiera*, no puede ser considerado un acto administrativo en los términos requeridos en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, al ser emitida respecto de una relación comercial de derecho privado y no en ejercicio de una función administrativa. Al respecto, el artículo 8 de la Ley núm. 107-13, sobre Derechos de las Personas en su relación con la Administración y de Procedimiento Administrativo establece textualmente:

*Artículo 8. Concepto de Acto Administrativo. Acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros. [Resaltado agregado].*



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

j. Debido a todo lo anterior, procede declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento contra el Banco de Reservas de la República Dominicana toda vez que, en el presente caso, actúa como entidad de derecho privado, y la carta de saldo cuyo cumplimiento se busca no constituye un acto administrativo, no siendo satisfechos los requisitos del artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

k. Contrario a la conclusión que este tribunal constitucional llega en cuanto al Banco de Reservas al analizar el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, es evidente que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) sí cumple con la condición de autoridad pública, y el cumplimiento del deber que se reivindica se encuentra contenido en leyes y reglamentos, es decir, los artículos 81 y siguientes de la Ley núm. 358-05, y los artículos 42 y siguientes del Reglamento de Aplicación sobre los contratos de adhesión y la Resolución del Consejo Directivo núm. 01-2008, sobre Registro de los Contratos de Adhesión, que trata lo relativo al registro de contrato de adhesión o formularios; por tanto, en la especie dicho petitorio sí cumple con lo previsto en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

l. El artículo 81 de la Ley núm. 358-05, establece textualmente lo siguiente:

*Art. 81.- Contratos de adhesión o formularios. Se entiende por contrato de adhesión el redactado previa y unilateralmente por un proveedor de bienes o servicios, sin que el consumidor o usuario se encuentre en condiciones de variar sustancialmente sus términos ni evitar su suscripción si deseara adquirir el producto u obtener el servicio.*

*Párrafo l.- Los contratos de adhesión o los formularios, vigentes o no a la entrada en vigor de la presente ley, deberán ser remitidos a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, la que creará un sistema de*



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

registro para tales fines, sin perjuicio del registro que deberán llevar a cabo ciertos proveedores ante las autoridades administrativas correspondientes en virtud de leyes especiales. Esta disposición se aplica a todo tipo de contrato incluyendo los de materia financiera. (...)

m. Por otro lado, los artículos 42 y siguientes del Decreto 236-08, que instituye el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 358-05, establecen lo siguiente

Art. 42. Regulación de los Contratos de Adhesión. El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) regulará y registrará todos los contratos de adhesión en que participen los proveedores y los consumidores y usuarios, con el propósito de verificar que los mismos no generen obligaciones contrarias a los derechos e intereses previstos en la ley, los reglamentos y las disposiciones administrativas correspondientes.

Párrafo I. Los proveedores de productos y servicios tramitarán a Pro-Consumidor todos los contratos de adhesión que acostumbran a utilizar en sus operaciones comerciales, a fin de que los mismos sean revisados y registrados.

Párrafo II. En el proceso de aprobación de los contratos de adhesión participarán todos los órganos sectoriales competentes.

Párrafo III. La aprobación y la modificación de los contratos de adhesión se realizará mediante Resolución, debidamente motivada, de la Dirección Ejecutiva o, cuando fuere de lugar, del Consejo Directivo.



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

*Art. 43. Los contratos aprobados y registrados no podrán ser modificados. Sin embargo, quienes promuevan algún tipo de modificación tramitaran sus propuestas a Pro-Consumidor para que, en coordinación con el órgano sectorial competente, si lo hubiera, se acuerden las modificaciones que procedan.*

*Art. 44. El Registro de los Contratos de Adhesión es público, por lo que cualquier persona podrá solicitar copias certificadas.*

*Art. 45. El uso de contratos que no hayan sido aprobados o registrados, conforme con las disposiciones correspondientes, será considerado una falta grave, de conformidad con lo establecido en el Literal c) del Artículo 109, de la Ley No. 358-05.*

n. En ese sentido, de la norma invocada y de las pretensiones de la parte accionante se extrae, en principio, la obligación del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) de crear un sistema de registro de los contratos de adhesión con el propósito de que estos sean registrados, revisados y aprobados. Asimismo, para que PROCONSUMIDOR coordine con otros órganos sectoriales competentes la aprobación de estos contratos de adhesión. No obstante, la accionante no hace ninguna referencia particular respecto de la denominada Resolución del Consejo Directivo núm. 01-2008, razón por la cual no procede su valoración por no cumplir con un requerimiento de cumplimiento específico en contra de PROCONSUMIDOR.

o. Respecto al artículo 105, se establece lo siguiente:



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

*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.*

*Párrafo II.- Cuando se trate de la defensa de derechos colectivos y del medio ambiente o intereses difusos o colectivos podrá interponerlo cualquier persona o el Defensor del Pueblo.*

p. En el caso que nos ocupa, como se ha indicado anteriormente, la accionante plantea violación a los derechos de los consumidores, por cuanto el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), no llevar un registro de los contratos financieros, y no hacer un análisis respecto de las posibles cláusulas abusivas para su posible revisión; por tanto, al alegar violaciones a derechos fundamentales por incumplimiento de lo previsto en la Ley núm. 358-05, la accionante está legitimada para interponer la presente acción de amparo de cumplimiento.

q. En relación con lo previsto en el artículo 106 de la Ley núm. 137-11, que indica la necesidad de que la acción de amparo de cumplimiento sea dirigida contra la autoridad o funcionario *renuente* que le corresponda el cumplimiento de la norma legal, debemos precisar que en la especie se cumple con dicho requisito legal, debido a que, ante la solicitud de la accionante sobre registro de los contratos financieros, particularmente, el modelo de contrato hipotecario del Banco de Reservas y el modelo de contrato prendario del Banco de Reservas, la respuesta del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) fue la siguiente:

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*En atención a su requerimiento tenemos a bien indicarle que los contratos hipotecarios que utiliza el Banco de Reservas no están registrados en los archivos de esta institución. No obstante, le sugerimos realizar este requerimiento en la Superintendencia de Bancos, ente regulador del sector financiero.<sup>3</sup>*

r. En lo que respecta al cumplimiento del artículo 107 de la Ley núm. 137-11, que trata sobre la puesta en mora que debe realizar la parte afectada a la autoridad que tiene el deber legal del cumplimiento de lo requerido, consta en el expediente Acto núm. 354/2019, del veinticuatro (24) de junio de dos mil diecinueve (2019), contentivo de acto de notificación de incumplimiento y puesta en mora con traslado al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), en la que se le otorga un plazo de quince (15) días para que, de cumplimiento al requerimiento. Por lo que se satisface dicho requisito.

s. Sin embargo, dicho artículo 107 también requiere que se trate de *un deber legal o administrativo omitido* y que la autoridad *persista en su incumplimiento*, por lo cual se hace pertinente determinar si, al referir a la ahora recurrente a la Superintendencia de Bancos, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), ha omitido o incumplido un deber legal o administrativo al amparo del referido artículo 107.

t. En el caso de los consumidores y usuarios de servicios financieros, este tribunal constitucional reconoce que, de conformidad con la Ley núm. 183-02 del veintidós (22) de noviembre de dos mil veintidós (2022), se otorga a la Superintendencia de Bancos la regulación de las entidades intermediación financiera, incluyendo, mediante disposiciones complementarias, la revisión y

<sup>3</sup>Véase el documento denominado *Manejo de Respuesta sobre solicitud de información pública* marcado con el núm. de solicitud SAIP-SIP-000-25110.

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSen-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aprobación de los contratos de adhesión. Igualmente, en el año de dos mil cinco (2005) es promulgada la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario núm. 358-05, la cual faculta al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) revisar los contratos de adhesión en general, con la finalidad de determinar si los mismos contienen cláusulas abusivas que perjudiquen a los usuarios de servicios, sin expresamente excluir los servicios financieros.

u. Que ante el posible conflicto resultante de las atribuciones que las disposiciones legales otorgan a ambas instituciones, las mismas suscribieron *Acuerdo de Cooperación Interinstitucional E Intercambio de Información* del diez (10) de marzo de dos mil diez (2010), mediante el cual la Superintendencia de Bancos llevará un registro y control actualizado de todos los Contratos de Adhesión suscritos entre los usuarios de los servicios financieros y las Entidades de Intermediación Financiera (artículo Cuarto), con la finalidad de evitar confrontaciones entre los regulados, conflictos de competencias entre los entes reguladores y actuaciones que entorpezcan o afecten el sistema bancario y la prestación de servicios de intermediación financiera, creando un ambiente de inseguridad jurídica para los prestadores como para los usuarios de dichos servicios.

v. Que posteriormente, y en consonancia con el referido acuerdo, la Junta Monetaria aprobó, mediante Primera Resolución del cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015), el Reglamento de Protección al Usuario de los Productos y Servicios Financieros, el cual fue modificado mediante la Cuarta Resolución de la Junta Monetaria del treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015), quedando claro en dichas disposiciones normativas la competencia de la Superintendencia de Bancos para *revisar, a solicitud y de oficio, los modelos de Contratos de Adhesión utilizados por las entidades de intermediación financiera y cambiaria, a fin de identificar cláusulas abusivas para los*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Usuarios y requerir su eliminación* [artículo 8, literal e) modificado], así como *recibir y decidir las denuncias, quejas y reclamaciones que le sean presentadas...* [Íd., literal b) modificado], así como todos los aspectos de contenido y forma en relación a los Contratos Financieros y de Adhesión [Capítulo I, Título IV].

w. Que de lo anterior se desprende que al haber respondido el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), remitiendo a la recurrente por ante la Superintendencia de Bancos, no se encontraba incumpliendo la normativa contenida en la Ley núm. 358-05, sino que estaba dando cabal cumplimiento tanto a dicha norma, como a las disposiciones de la Ley núm. 183-02, al acuerdo interinstitucional suscrito con la Superintendencia de Bancos, y a las disposiciones de la Primera y Cuarta Resolución de la Junta Monetaria, órgano con competencia constitucional para dictarlas, al indicarle la acción de lugar para el reclamo de la efectiva protección de los derechos que pudiese considerar vulnerados.

x. En virtud de las consideraciones anteriores, se impone declarar improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento en contra del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), en razón de no verificarse *un deber legal o administrativo omitido* y *que la autoridad persista en su incumplimiento*, y no encontrarse satisfechos los requisitos del artículo 107 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, 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 del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto.



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

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto el fondo, el referido recurso y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019), por las razones expuestas en el cuerpo de la presente sentencia.

**TERCERO: DECLARAR** la improcedencia de la presente acción de amparo de cumplimiento respecto del Banco de Reservas de la República Dominicana, en virtud de las razones expuestas en la presente decisión.

**CUARTO: DECLARAR** la improcedencia de la presente acción de amparo de cumplimiento respecto del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), en virtud de las razones expuestas en la presente decisión.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República y 7.6



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

y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**SEXTO: COMUNICAR**, por Secretaría, esta sentencia para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano; a las partes recurridas, Banco de Reservas de la República Dominicana y el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR); y al procurador general administrativo.

**SÉPTIMO: ORDENAR**, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30<sup>4</sup> de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante, *Ley 137-11*; y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se

<sup>4</sup>Artículo 30.- Obligación de Votar. 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.

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SS-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

### I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. El cuatro (4) de febrero de dos mil veinte (2020), la señora Soraya Marisol De la Piedad recurrió en revisión constitucional la Sentencia núm. 0030-03-2019-SS-SEN-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019), cuyo dispositivo *rechazó* la aludida acción de amparo de cumplimiento, tras considerar que el acto atacado no constituye un acto administrativo de carácter público.
2. Los honorables jueces que integran este colegiado hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia recurrida y declarar improcedente la acción de amparo contra el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) y el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) sobre la base de que no fueron satisfechos los presupuestos procesales contemplados respectivamente en los artículos 104 y 107 de la Ley 137-11.
3. Si bien concuerdo con la decisión mayoritaria en el sentido de acoger el recurso de revisión y revocar la sentencia impugnada, no comparto las motivaciones que fundamentan ese aspecto del fallo, en tanto que este Colegiado elude examinar el error procesal cometido por el tribunal de amparo al *rechazar* un amparo de cumplimiento —locución incorrecta, propia del régimen de amparos ordinarios— cuando en términos procesales lo apropiado era declarar la acción *improcedente*, como se expone más adelante.



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

**II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA PROCEDÍA ACOGER EL RECURSO, REVOCAR LA SENTENCIA RECURRIDA Y EXAMINAR LA ACCIÓN DE AMPARO DE CUMPLIMIENTO CON BASE EN SU RÉGIMEN PROCESAL Y LOS AUTOPRECEDENTES**

4. Los argumentos expuestos por este Tribunal para dictar el fallo son, entre otros, los siguientes:

*f) El hecho de que el juez de amparo, al conocer de una acción de amparo de cumplimiento de una ley o reglamento, pueda advertir la presencia de un interés privado en la acción no es suficiente para rechazar<sup>5</sup> la misma, particularmente cuanto el artículo 105 de la Ley 137-11, modula la legitimidad procesal activa en cuanto cuando se trata de una acción de amparo de cumplimiento respecto de leyes y reglamentos, o actos administrativos.*

*l) En resumen, la sentencia impugnada no reúne los elementos necesarios para que se considere que esta se encuentra debidamente motivada, por lo que procede revocar la decisión sin necesidad de examinar los demás medios que sustentan el presente recurso de revisión. Así las cosas, el Tribunal Constitucional pasará a conocer la acción de amparo de cumplimiento, en virtud del principio de autonomía procesal y del criterio establecido por esta jurisdicción en su Sentencia TC/0071/13.*

5. Sin embargo, tras examinar la sentencia recurrida se constata que este colegiado no consideró que, tanto en las motivaciones como en el dispositivo<sup>6</sup>,

<sup>5</sup> Subrayado nuestro para resaltar.

<sup>6</sup> Esta situación queda reflejada en el numeral 26 y en el segundo dispositivo de la sentencia impugnada. Veamos:

Expediente núm. TC-05-2020-0078, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la señora Soraya Marisol De la Piedad De Peña Pellerano, contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SS-00385, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



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

la sentencia recurrida determinó el *rechazo* de la acción en lugar de declarar su *improcedencia* conforme al régimen procesal del amparo de cumplimiento.

6. Para el suscribiente de este voto, las referidas vías accionarias tienen objetos y régimen procesal distintos, en razón de que la acción de amparo tiene un carácter general, cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales frente a todo acto u omisión que emane de una autoridad pública o de cualquier particular<sup>7</sup> y el amparo de cumplimiento un carácter especial, que procura vencer la inercia de un funcionario o autoridad pública renuente, para que dé cumplimiento a una norma legal, a la ejecución o firma de un acto administrativo, o proceda a dictar una resolución o un reglamento<sup>8</sup>, lo que supone que los requisitos de admisibilidad del amparo ordinario y las condiciones de procedencia del amparo de cumplimiento son distintos.

7. Para acreditar la diferencia existente entre ambos institutos este colegiado desde temprana jurisprudencia estableció lo siguiente:

*c. El amparo ordinario, establecido en el artículo 65 de la Ley núm. 137-11, es una acción que tiene por finalidad principal la protección de los derechos fundamentales frente a todo tipo de acto u omisión que emane de una autoridad pública o de cualquier particular, que de forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta*

26) ...en consecuencia, procede rechazar la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento, interpuesta por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, en fecha 23 de agosto de 2019, contra el BANCO DE RESERVAS DE LA DOMINICANA (BANRESERVAS), por no constituir los actos atacados un acto administrativo de carácter público (subrayado nuestro).

SEGUNDO: En cuanto al fondo, RECHAZA la presente Acción Constitucional de Amparo de Cumplimiento, interpuesta por la señora SORAYA MARISOL DE LA PIEDAD DE PEÑA PELLERANO, en fecha 23 de agosto de 2019, contra el BANCO DE RESERVAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (BANRESERVAS) y el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por no constituir el acto atacado un acto administrativo de carácter público, en consonancia con las motivaciones anteriormente expuestas (subrayado nuestro).

<sup>7</sup> Ver los artículos del 65 al 103 de la Ley 137-11.

<sup>8</sup> Negritas incorporadas. Ver artículos del 104 al 111 de la referida Ley 137-11.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*tiendan a lesionar, restringir, alterar u amenazar los derechos fundamentales que están contenidos en la Constitución.*

*d. El amparo de cumplimiento tiene como fundamento, según el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, obtener del juez de amparo una decisión mediante la cual se ordene a un funcionario o autoridad pública renuente, el cumplimiento de una norma legal, la ejecución o firma de un acto administrativo, dictar una resolución o un reglamento.*

*e. En ese sentido, debemos indicar que en el contexto del ordenamiento jurídico procesal constitucional dominicano, el legislador ha establecido un amparo ordinario de carácter general y **un amparo de cumplimiento, el cual tiene un carácter especial (...)**<sup>9</sup>*

8. Conforme a la doctrina constitucional, esta figura jurídica constituye una garantía de cumplimiento de las normas legales, ya que en virtud de su ejercicio y en el marco de su apoderamiento, el juez o tribunal —además de examinar el cumplimiento de los actos administrativos— comprueba la aplicación real de las normas jurídicas por parte de los órganos competentes, acorde con los objetivos y el alcance determinados por el legislador. *Con dicha acción el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley.*<sup>10</sup>

9. Sobre la relevancia de la *acción de cumplimiento* como mecanismo procesal de protección y garantía, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que:

<sup>9</sup> Sentencia TC/0205/14 de 3 del septiembre de 2014, p.p. 11- 12, y las sentencias TC/0623/15 de 18 de diciembre de 2015 y TC/0116/20 de 12 de mayo de 2020.

<sup>10</sup> Sentencia TC/0009/14, del catorce 14 de enero de 2014.



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

*[e]n un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas...<sup>11</sup>*

10. Posteriormente, los peruanos, en un ejercicio de madurez institucional, votaron un Código Procesal Constitucional en el que fueron desarrollados los aspectos procesales del denominado *proceso de cumplimiento*, incorporado en su ordenamiento<sup>12</sup> a partir de la Constitución de 1993<sup>13</sup>, la cual dispone que la *[l]a acción de cumplimiento, **procede**<sup>14</sup> contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley...*

11. Junto a su configuración constitucional, el aludido Código Procesal Constitucional desarrolla en el Título V [artículos 66 al 74] los aspectos procesales del denominado proceso de cumplimiento, entre los cuales destacamos: (i) el objeto de la acción de cumplimiento [artículo 66], (ii) el requisito especial para la procedencia de la acción [artículo 69] y (iii) las

<sup>11</sup> Ver epígrafe V, apartado 2, sobre las generalidades en torno a la acción de cumplimiento (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-157/98 de 29 de abril de 1998, pág. 5).

<sup>12</sup> La incorporación de esta figura jurídica al ordenamiento peruano fue inspirada en el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia de 1991 que, a su vez, tuvo como antecedente histórico el “*writ of mandamus*” del derecho anglosajón y que es definida por el profesor HECTOR FIX-ZAMUDIO como “*la solicitud ante un tribunal para que expida un mandamiento que ordene a una autoridad que cumpla con las atribuciones que le confieren disposiciones legales...*”. “*La Protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos Ante las Jurisdicciones Nacionales*”. 1 ed. Madrid: Civitas, 1982, pp. 90-91.

<sup>13</sup> Modificada por la Ley 31122 del 10 de febrero de 2021.

<sup>14</sup> Negritas incorporadas.



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

causales de improcedencia [artículo 70], disposiciones análogas al contenido de los artículos 104<sup>15</sup>, 107<sup>16</sup> y 108<sup>17</sup> de la Ley 137-11.

12. En ese orden, destacamos la estrecha similitud que, en términos procesales y contenido normativo, existe entre la figura del “amparo de cumplimiento”, consagrado en la Ley 137-11 y la “acción de cumplimiento”, procedente del ordenamiento peruano, cuyo objeto común es ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente (i) dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme y, por otra parte, (ii) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento<sup>18</sup>.

13. Es así que de conformidad con lo expuesto, el amparo de cumplimiento está configurado en el marco de un régimen procesal particular y especial, que consagra de manera precisa los requisitos de procedencia y las causas de improcedencia que deben ser examinados por el juez; lo opuesto supone, como se advierte de las motivaciones de esta sentencia, refrendar un error procesal que contraviene los cánones legales vigentes, la jurisprudencia de este Colectivo y los antecedentes normativos que respecto de este instituto consagra el derecho comparado.

<sup>15</sup> Artículo 104.- Amparo de Cumplimiento. Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad 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.

<sup>16</sup> 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 laborables siguientes a la presentación de la solicitud...*

<sup>17</sup> Artículo 108.- *Improcedencia. No procede el amparo de cumplimiento: (...) (subrayado nuestro para resaltar) (...) g) Cuando no se cumplió con el requisito especial de la reclamación previa previsto por el Inciso 4 del presente artículo. g) Cuando no se cumplió con el requisito especial de la reclamación previa previsto por el Inciso 4 del presente artículo (sic).*

<sup>18</sup> Artículo 66 del Código Procesal Constitucional de Perú. En el caso dominicano, ver el citado artículo 104 de la Ley 137-11.



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

14. Cabe destacar que el Tribunal Constitucional en un supuesto sustancialmente análogo al de especie, resuelto mediante la Sentencia TC/0434/21 del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), estableció lo siguiente:

*e. En virtud de lo antes transcrito, conviene precisar que al “acoger” la acción de amparo de cumplimiento, el tribunal a-quo incurrió en un error, dado que la terminología utilizada en este tipo de amparo es la procedencia o improcedencia de la acción,<sup>19</sup> según corresponda. No obstante, es oportuno reiterar que el amparo de cumplimiento es una acción con requisitos de admisibilidad distintos a los establecidos en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, relativos al amparo ordinario, de ahí que la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento se encuentra regulada por lo dispuesto en el artículo 104 y siguientes de la referida Ley núm. 137-11.*

*g. En virtud de lo anteriormente expuesto, se evidencia que el tribunal a-quo obró incorrectamente al aplicar las disposiciones relativas al amparo ordinario previstas en la Ley núm. 137-11 y en ese tenor procedió a “acoger” la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por... cuando en la especie, el reclamo promovido por el accionante se trata de una acción de amparo de cumplimiento, que se rige por las disposiciones del artículo 104 y siguientes de la referida Ley. Es por tales motivos que entendemos que el tribunal de amparo desnaturalizó el objeto de la acción de amparo de cumplimiento, motivo por el cual la sentencia de marras debe ser revocada.<sup>20</sup>*

<sup>19</sup> Subrayado nuestro para resaltar.

<sup>20</sup> Ver en ese sentido, las sentencias TC/0050/17 y TC/0029/18.



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

15. Tal como hemos sostenido en otros votos particulares en relación con la fuerza normativa del precedente, esta Corporación, en estricto apego al principio de legalidad, mantenía un criterio coherente en proceso con igual supuesto fáctico, revocando la sentencia dictada por el juez de amparo, sin embargo, eludir este examen, implica apartarse de su precedente, sin dar cuenta de las razones, lo cual resulta contrario a lo prescrito en el artículo 184 de la Constitución que dispone, que las decisiones del tribunal constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado.

16. Lo anterior implica que el propio tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a apartarse, en cuyo caso, debe exponer los fundamentos de hecho y de derecho que le conducen a modificar su criterio, tal como lo indica el párrafo I del artículo 31<sup>21</sup> de la Ley 137-11.

17. El apego a los precedentes se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (autoprecedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

18. La doctrina, por su parte, también se ha pronunciado en torno a la llamada *regla del autoprecedente* y de cómo vincula a los tribunales constitucionales dada la naturaleza especial de sus decisiones. En ese orden, GASCÓN expresa:

*...la regla del autoprecedente vincula especialmente a los tribunales constitucionales habida cuenta del particular espacio de*

<sup>21</sup> Ley 137-11, Artículo 31.- **Decisiones y los Precedentes.** *Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*discrecionalidad que caracteriza la interpretación de un texto tan abierto e indeterminado como es una constitución. Por eso la creación de un precedente constitucional, y más aún el abandono del mismo, requiere siempre una esmerada justificación: explícita, clara y especialmente intensa*<sup>22</sup>.

19. La importancia del precedente ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de precedentes judiciales que hubieren resuelto casos similares al suyo; en el caso español, también afirma GASCÓN, el Tribunal Constitucional ha establecido que la regla del precedente se contrae a una exigencia de constitucionalidad<sup>23</sup>. Así que, la incorporación de esta institución a la legislación positiva o a la práctica jurisprudencial de estas corporaciones constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

20. La fuerza normativa del precedente viene dada por el vínculo en virtud del cual el juez se ve inducido a aplicar al nuevo caso el principio mismo de derecho que fue objeto de aplicación anterior; esto así, porque *prima facie* los efectos de los precedentes se asemejan a los de la ley, en el sentido de que, al ser concebido como regla general, puede ser invocado por cualquier persona ante cualquier órgano, debido al efecto vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional

<sup>22</sup> GASCÓN ABELLÁN, MARINA “Autoprecedente y Creación de Precedentes en una Corte Suprema”. TEORIA JURÍDICA CONTEMPORANEA, VOL. 1, 2 (2016): 249.

<sup>23</sup> *Ibid*, pág. 7.



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

21. En definitiva, el Tribunal Constitucional en el tratamiento de la decisión que nos ocupa, debió acoger el recurso, revocar la sentencia recurrida y examinar la acción de amparo por aplicación del precedente TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), básicamente porque el tribunal de amparo inobservó la regla procesal contenida en los citados artículos 107 y 108 de la Ley 137-11, y finalmente, declarar improcedente dicha acción de amparo de cumplimiento

### **III. CONCLUSIÓN**

22. Del análisis de la cuestión planteada, es dable concluir que este Colegiado, tras comprobar el error procesal cometido por el juez en el tratamiento de la acción de amparo de cumplimiento, debió acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y resolver la acción con base en el cauce legalmente prescrito de dicho instituto y los autoprecedentes de esta Corporación. Por las razones expuestas, salvo mi voto, concurriendo con los demás aspectos de esta sentencia.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**