



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0176/13**

**Referencia:** Expediente No. TC-05-2012-0064, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la sociedad Compraventa Domínguez y José Manuel Antonio Domínguez Fernández, en contra de la Sentencia No. 042-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha catorce (14) de junio de dos mil doce (2012).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los dos (2) días del mes de octubre de dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 94 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

Sentencia TC/0176/13. Expediente No. TC-05-2012-0064, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la sociedad Compraventa Domínguez y José Manuel Antonio Domínguez Fernández, en contra de la Sentencia No. 042-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha catorce (14) de junio de dos mil doce (2012).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

La sentencia No. 042-2012, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada en fecha catorce (14) de junio del año dos mil doce (2012), por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Dicho fallo rechazó la acción de amparo interpuesta por la sociedad Compraventa Domínguez y José Manuel Antonio Domínguez, alegando, como fundamento en su decisión, que no se comprobó que la Superintendencia de Bancos le haya conculcado un derecho fundamental o que exista posibilidad de una violación a los derechos tutelados por la Constitución.

La referida sentencia fue notificada por el Tribunal Superior Administrativo a los recurrentes en revisión mediante Oficio No.042/2012, de fecha tres (3) de julio del dos mil doce (2012).

### **2. Presentación del recurso en revisión de amparo**

Los recurrentes interpusieron el presente recurso de revisión en fecha diez (10) de julio del dos mil doce (2012), a los fines de que sea revocada la indicada sentencia de amparo, se declare que la Superintendencia de Bancos ha violentado sus derechos, así como que se ordene el cese inmediato de sus actuaciones, por no respetar los derechos legalmente protegidos por la Constitución y el Estado Dominicano.

El expediente relativo a dicho recurso de revisión fue comunicado a la Superintendencia de Bancos y al Procurador General Administrativo, mediante el Auto No. 1664-2012, emitido en fecha diecisiete (17) de julio de dos mil doce (2012), por la Juez Presidente del Tribunal Superior Administrativo, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 97 de la referida Ley No. 137-11.

### **3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

Sentencia TC/0176/13. Expediente No. TC-05-2012-0064, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia en materia de amparo incoado por la sociedad Compraventa Domínguez y José Manuel Antonio Domínguez Fernández, en contra de la Sentencia No. 042-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha catorce (14) de junio de dos mil doce (2012).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo rechazó la acción de amparo interpuesta por los hoy recurrentes, esencialmente por los motivos siguientes:

*Considerando: Que este Tribunal, de la sola lectura de la precitada Circular Administrativa No. DA/132/10, de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, ha conformado su criterio en el sentido de que dicho acto administrativo sancionador, no viola ninguno de los derechos fundamentales alegados por los accionantes, así como tampoco ningún otro derecho fundamental no alegado por ellos, toda vez que está basada en pruebas recolectadas en cumplimiento de la ley, así como que se demuestra que se permitió a la accionante ejercer su derecho de defensa, señalando el acto de notificación de la misma, que tienen un plazo de 10 días las partes afectadas, para proceder a recurrir la misma en reconsideración.*

*Considerando: Que en el presente caso no se encuentra presente ninguno de los presupuestos sustanciales de la acción de amparo, contenidos en el artículo 1ro. de la Ley No.437-06, que establece el Recurso de Amparo, como son: 1.- Violación de un acto u omisión o amenaza de éstas por una autoridad pública, 2.- Arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y 3.- Posibilidad de inferir un daño grave e irreparable.*

*Considerando: Que para que el juez de Amparo acoja la acción, es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental o que exista la posibilidad de una violación, ya sea por un acto u omisión; que en la especie no se ha podido comprobar ninguna violación a derechos fundamentales tutelados por la Constitución, Tratados o Convenciones.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 4. Hechos y argumentos jurídicos de los recurrentes en revisión

Los recurrentes pretenden que se revoque la decisión objeto del presente recurso, y para justificar sus pretensiones alegan, entre otros motivos, los siguientes:

- a) *La Superintendencia se ha excedido en sus atribuciones y ha violado las disposiciones relativas a la gradación del monto de las sanciones, establecidas por la ley 183-02 y sus reglamentos al pretender imponer una sanción de un monto exagerado y un cese definitivo del negocio, máxime cuando ella misma no ha aportado las pruebas de la infracción que alega; el principio de gradación de las sanciones debe ser respetado indefectiblemente, ya que está contemplado expresamente en la ley.*
- b) *Es de naturaleza constitucional, el derecho a la defensa y al debido proceso de ley protegido por las disposiciones de los artículos 40, 50 y 69 de la Constitución vigente en la República Dominicana.*
- c) *No habiéndose probado la ilicitud de las actividades realizadas por la casa de empeño hoy accionante, está fuera de toda duda razonable la vulnerabilidad de la decisión tomada por la Superintendencia y numerada como DA/132/10 notificada a la recurrente en fecha 30 de noviembre del 2010.*
- d) *La Superintendencia ha conculcado los derechos de defensa y debido proceso en contra de los accionantes, al elaborar, dictaminar y notificar la referida decisión administrativa circular número DA/132/10, sin haber permitido a los accionantes recurrentes ejercer su derecha de defensa, sin haber permitido a los accionantes ser oídos en un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, sin haber permitido a los accionantes acudir a un juicio público, oral y contradictorio y peor aún cuando*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*dictamina pretendiendo darle categoría de sentencia ejecutable no obstante cualquier recurso a una decisión administrativa sin haber mediado un proceso judicial y concluyendo que los accionantes son responsables de una infracción sin presentar pruebas que lo demuestren, todo esto en franca violación de nuestra Constitución.*

### **5. Hechos y argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión**

#### **5.1. Superintendencia de Bancos**

La recurrida pretende que se rechace el presente recurso de revisión y que sea confirmada en todas sus partes la sentencia No. 042/2012, alegando lo siguiente:

a) *Que ha quedado demostrado fuera de toda duda razonable que la Compraventa Domínguez, se dedicaba a la intermediación cambiaria al margen de la ley Monetaria y Financiera, que a diferencia de lo establecido por la entidad accionante, la Superintendencia ha depositado fotos donde se prueba la promoción de la Compra y Venta de Divisas, así como también diversos cheques por sumas elevadas y que no guardan ninguna relación con el negocio por el cual sí tiene autorización.*

b) *Que Compraventa Domínguez, en sus planteamientos de defensa, admite que no tenía registro y que operaba sin la autorización de esta Superintendencia de Bancos; admitiendo que cometió la infracción que dio origen al procedimiento sancionador administrativo, sin aportar ningún tipo de elemento probatorio que haga actuar en el sentido que plantea la entidad, toda vez que queda manifiestamente demostrada la comisión de la falta prevista por la ley y el Reglamento de Sanciones.*

c) *Que la infracción quedó más que probada, al demostrar que estos se dedicaban a la compra y venta de divisas sin observar las disposiciones legales previas a iniciar este tipo de actividad.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) *Que la Superintendencia ha ordenado el cese de las operaciones de Compra y Venta de Divisas, primero porque no está autorizado, segundo porque al no estar regulado no se somete a los controles de prevención del lavado de activos, y tercero porque la ley monetaria y financiera así lo faculta, nunca ha tocado su actividad de Compra Venta de artículos, pues no está bajo nuestra supervisión y no es parte de nuestra competencia.*

e) *El derecho a defenderse se le otorgó en el Pliego Inicial de Cargos, el accionante lo ejerció mediante escrito de defensa depositado en la Secretaría de esta Superintendencia de Bancos, y el mismo fue examinado y ponderado, pero el hecho de que su defensa no fuera buena, válida o suficiente, no es sinónimo de indefensión.*

f) *Resguardando su derecho de defensa se les otorgó un plazo para contradecir los medios de hecho y de derecho expuestos en el Pliego Inicial de Cargos que le fuere notificado conjuntamente con las pruebas que lo sustentaban, así como el derecho a ser informado en la forma debida y en un tiempo razonable de los hechos.*

g) *Que ha quedado demostrado que en el presente caso no se encuentra presente ninguno de los presupuestos de la acción de amparo, conculcación de un derecho protegido constitucionalmente; violación de un acto u omisión o amenaza de estas por la autoridad pública, arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.*

### **5.1. Procuraduría General Administrativa**



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La recurrida pretende que se declare inadmisibile el presente recurso de revisión y que sea confirmada en todas sus partes la sentencia No. 042/2012, alegando lo siguiente:

*a) A que al momento del Tribunal a-quo emitir la sentencia hoy recurrida lo hizo apegado a la Constitución de la República, a la Ley No.137-11, respecto el debido proceso de ley, garantizó el derecho de defensa del accionante y realizó una correcta aplicación de la Ley No.437-06, vigente al momento de ser dictada la sentencia hoy recurrida.*

*b) A que bastará con que ese Honorable Tribunal analice todo el procedimiento de amparo llevado ante esta jurisdicción para que compruebe la correcta aplicación de la Constitución y la ley en el caso planteado, por lo que el recurso en revisión interpuesto por el recurrente no reúne los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley No.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

### **6. Pruebas documentales**

En el trámite del presente recurso en revisión, los documentos más relevantes depositados por las partes en litis, son los siguientes:

a) Sentencia No. 042-2012, de fecha catorce (14) de junio de dos mil doce (2012), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, relativa a la acción de amparo interpuesta por Compraventa Domínguez y el señor José Manuel Antonio Domínguez contra la Superintendencia de Bancos.

b) Certificación emitida, en fecha dos (2) de marzo de dos mil diez (2010), por la Superintendencia de Bancos.



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

- c) Circular PC/0047/10, de fecha seis (6) de abril de dos mil diez (2010), emitida por la Superintendencia de Bancos, contentiva del Pliego Inicial de Cargos
- d) Circular No. DA/132/10, de fecha dieciocho (18) de noviembre de dos mil diez (2010), emitida por la Superintendencia de Bancos, contentiva de la decisión administrativa.
- e) Notificación de la Circular Administrativa No. DA/132/10, de fecha treinta (30) de noviembre de dos mil diez (2010).
- f) Oficio No. 042-2012, emitido por el Tribunal Superior Administrativo, en fecha catorce (14) de junio de dos mil doce (2012), contentivo de la notificación de la sentencia No. 042-2012, de fecha catorce (14) de junio de dos mil doce (2012), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo

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

**7. Síntesis del conflicto**

Conforme a las piezas que figuran en el expediente y a los argumentos invocados por las partes, el presente recurso se contrae a que la Superintendencia de Bancos, luego de realizar una inspección, emitió la Circular No. DA/132/10, en contra de la sociedad Compraventa Domínguez, a la cual le impuso una sanción de un millón de pesos (RD\$1, 000,000.00); ordenó el cese definitivo de las actividades de intermediación cambiaria; e inhabilitó al señor José Manuel A. Domínguez a participar en actividades financieras o cambiarias por un período de cinco (5) años.

La referida circular fue impugnada ante el Tribunal Superior Administrativo, a fin de detener las actuaciones de la Superintendencia de Bancos, alegando





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violación a la libertad de empresa y otros derechos fundamentales. El tribunal, mediante sentencia No. 042-2012, rechazó la acción de amparo por no configurarse la vulneración o amenaza de derecho fundamental alguno, la cual es objeto del presente recurso de revisión de amparo.

### **8. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 94 y siguientes de la referida Ley No.137-11.

### **9. Admisibilidad del recurso de revisión de amparo**

El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión resulta admisible por las siguientes razones:

- a) Es preciso aclarar que el amparo fue sometido y fallado bajo la Ley No. 437-06, que establece el recurso de amparo, pero el conocimiento de la revisión de la sentencia de amparo es conforme a la Ley 137-11, toda vez que se trata de la ley vigente; además esta ley le otorga competencia al Tribunal Constitucional para conocer de esta revisión de sentencia de amparo.
  
- b) La admisibilidad de los recursos de revisión en materia de amparo, se encuentra establecida en el artículo 100 de la referida Ley No.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 interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Este Tribunal fijó su posición respecto de la trascendencia y relevancia constitucional en su sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).

d) Adicional a la necesidad de establecer si la Superintendencia de Bancos ha vulnerado los derechos fundamentales de la sociedad Compraventa Domínguez y del señor José Manuel Domínguez, el presente caso permitirá al Tribunal Constitucional fijar una posición en relación con la facultad de la misma para establecer sanciones administrativas a personas físicas o jurídicas que no son entidades de intermediación, pero que efectúan intermediación cambiaria sin la autorización de la Junta Monetaria y al margen de la supervisión que realiza este órgano de supervisión.

### **10. Sobre el fondo del presente recurso de revisión**

El Tribunal Constitucional, luego de haber ponderado los alegatos de las partes y los documentos del expediente, estima lo siguiente:

e) En síntesis, los recurrentes alegan, que con la sentencia impugnada se les han vulnerado ciertos derechos fundamentales, como son el derecho de defensa, la libertad de empresa, la tutela judicial efectiva, el debido proceso, y que la Superintendencia de Bancos se ha excedido en sus atribuciones por las sanciones impuestas.

f) Que la Superintendencia de Bancos en su Circular PC/0047/10, de fecha dieciocho (18) de noviembre de dos mil diez (2010), decidió iniciar y tramitar un procedimiento sancionador administrativo contra la sociedad Compraventa Domínguez por considerarla responsable de haber realizado actividades de intermediación cambiaria sin contar con la autorización de la Junta Monetaria y dispuso, entre otras cosas, la suspensión temporal de las actividades de la referida compraventa, en cuanto a la intermediación cambiaria; dicha circular



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

les fue notificada a los hoy recurrentes, en fecha seis (6) de abril de dos mil diez (2010). Posteriormente, mediante la Decisión Administrativa (Circular DA/132/10), se declaró la responsabilidad de Compraventa Domínguez y del señor José Manuel Antonio Domínguez Fernández por la comisión de la infracción, imponiéndoles una sanción económica de un millón de pesos (\$1,000,000.00), inhabilitando a dicho señor a participar en la administración o dirección de cualquier entidad de intermediación financiera o cambiaría por un período de cinco años y ordenó el cese definitivo de las actividades de servicios de intermediación cambiaria de la Compraventa.

g) Dicha decisión administrativa fue realizada de conformidad con la competencia para imponer sanciones que le otorga el artículo 19 de la Ley 183-02 Monetaria y Financiera, al disponer que *la Superintendencia de Bancos tiene por función: realizar, con plena autonomía funcional, la supervisión de las entidades de intermediación financiera, con el objetivo de verificar el cumplimiento por parte de dichas entidades de lo dispuesto en esta ley, reglamentos, instructivos y circulares; requerir la constitución de provisiones para cubrir riesgos; exigir la regularización de los incumplimientos a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; e imponer las correspondientes sanciones, a excepción de las que aplique el Banco Central, en virtud de la presente ley. También le corresponde proponer las autorizaciones o revocaciones de entidades financieras que deba evaluar la Junta Monetaria (...).*

h) En ese tenor, el procedimiento para sancionar las entidades cambiarias no reguladas se rige por lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sanciones del dieciocho (18) de diciembre de dos mil tres (2003), que expresa: *El acto administrativo del procedimiento sancionador se formalizará por escrito, y podrá ser notificado por cualquier medio. Incluirá la valoración de las pruebas practicadas y especialmente aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijará los hechos y la persona o personas*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*físicas o jurídicas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se impongan, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.*

i) Por lo antes expuesto y del análisis ponderado del expediente, este Tribunal no ha comprobado las violaciones alegadas, ni que la Superintendencia de Bancos, por las sanciones impuestas a los hoy recurrentes, les haya vulnerado el derecho de defensa, ni la tutela judicial efectiva, ya que sus actuaciones fueron ejercidas dentro del marco regulado por la Constitución y las leyes que rigen esa materia; en ese sentido, por las razones expuestas, procede rechazar el presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran incorporadas las firmas de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Juez, y Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza, en razón de que no estuvieron presentes en la deliberación ni votación de la misma.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el recurso de revisión de amparo incoado por la Compraventa Domínguez y el señor José Manuel Antonio Domínguez Fernández, en fecha 10 de julio de 2012, contra la sentencia No. 042-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 14 de junio de 2012.

**SEGUNDO: RECHAZAR** el recurso descrito en el ordinal anterior, y en consecuencia, confirmar en todas sus partes la sentencia objeto del presente recurso de revisión.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**TERCERO: COMUNICAR**, por Secretaría, la presente sentencia para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Compraventa Domínguez y el señor José Manuel Antonio Domínguez Fernández; y a la parte recurrida, Superintendencia de Bancos.

**CUARTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11.

**QUINTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la referida ley No.137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente, Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

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