



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0230/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de septiembre del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11,

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

1.1. Las normas impugnadas son la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.

Artículo 77. Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero. El Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero tendrá su asiento en Santo Domingo y se compondrá de un (1) Juez Presidente, un (1) Juez Vicepresidente y tres (3) Jueces, todos elegidos de acuerdo a la Constitución de la República. El Tribunal sólo conocerá de los recursos contencioso-administrativo interpuestos frente a los actos y resoluciones dictados por la Junta Monetaria, bien sea en sede de reconsideración o cuando resuelva recursos jerárquicos. Para ser Juez de dicho Tribunal se requiere ser dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido 35 años, ser doctor o licenciado en derecho y tener conocimientos y experiencia en materia administrativa, financiera y monetaria.

La Administración Monetaria y Financiera estará representada en dicho Tribunal por un Procurador General Monetario y Financiero designado por el Poder Ejecutivo y tendrá que reunir las mismas

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones que se exigen en la presente Ley para los jueces del Tribunal. Al Procurador General Monetario y Financiero se le comunicarán todos los expedientes de los asuntos que conozca el Tribunal y su dictamen escrito será indispensable antes de que el Tribunal decida cualquier asunto sometido a su conocimiento. Este funcionario estará obligado a emitir su dictamen en un plazo máximo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha en que se le comunique un expediente, pudiendo solicitar una única prórroga de 45 días. Si transcurridos los plazos indicados, el Procurador no hubiese emitido su dictamen, el tribunal podrá fallar el asunto sin tomar en cuenta este dictamen.

La remuneración del Procurador estará a cargo del Poder Ejecutivo.

El funcionamiento del Tribunal y su procedimiento se regirán por la Ley 1494, de fecha 1 de Octubre de 1947, y por los Artículos 148, 149, 151, 152 y 154 del Código Tributario, en los aspectos no establecidos y en lo que no contradiga la presente Ley. Mientras no inicie sus operaciones el Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero no serán recurribles los actos de la Junta Monetaria. Las sentencias que dicte el Tribunal sólo serán recurribles en casación ante la Suprema Corte de Justicia.

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Mediante instancia del tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.

2.2. Los accionantes pretenden que, de manera principal, se declare inconstitucional la Ley núm. 92-04, en el entendido de que su aplicación resulta conculcadora de derechos y principios fundamentales establecidos constitucionalmente; en caso de no declararse la inconstitucionalidad absoluta y total de la citada ley, que se declaren inconstitucionales, de manera subsidiaria y parcialmente, los artículos 1, 2, 6, 7, 8, 10 y 14, así como el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

3.1. Los accionantes fundamentan su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

3.1.1. Violación del principio de razonabilidad

3.1.2. La ausencia en la ley de una definición clara y expresa de lo que constituye “riesgo sistémico” representa un peligro, al quedar a la libre arbitrariedad de la Autoridad Monetaria y Financiera el definir cuándo a una entidad de intermediación financiera se le puede aplicar el Programa Excepcional, con todas las consecuencias que ello acarrea para directivos, accionistas y depositantes de dicha entidad. Más aún, ello puede dar lugar a aplicaciones desiguales y discriminatorias de la ley, lo que vicia de irrazonabilidad la ley en la medida en que deja abierta la cuestión de cuando los problemas de solvencia o iliquidez de una entidad de intermediación financiera constituyen un riesgo sistémico.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1.3. Las disposiciones relativas al Fondo de Consolidación Bancaria (FCB) son inconstitucionales por irrazonables, debido a que: (i) el porcentaje de aporte a cargo de las entidades de intermediación financiera puede ser aumentado en cualquier momento, discrecionalmente y sin limitaciones “en función de las necesidades del Fondo” (artículo 6), lo que podría incrementar excesiva e irrazonablemente los costos de la actividad financiera, aparte de que como se trata de un costo que se traspaasa directamente a los depositantes, permitir su variación por cuestiones circunstanciales y que no han sido objeto de evaluación o planificación previa, podría afectar negativa y súbitamente las operaciones sujetas a la aportación; (ii) el único límite contemplado a estos aportes es que la obligación a cargo de las entidades de intermediación financiera subsiste hasta tanto sus aportes alcancen un determinado porcentaje de la contribución del Estado; y (iii) la ley no establece la devolución de los aportes a las entidades de intermediación financiera, cuando el FCB se nutra de venta de acciones y de deudas subordinadas, contrario al Estado que se beneficia de la cuenta remanente de dichos conceptos, tal como establece la parte *in fine* del artículo 6. La única manera de admitir la constitucionalidad de los aportes al FCB es si se considera que este está sometido al límite conjunto establecido por el artículo 79.f de la Ley Monetaria y Financiera para los aportes por concepto de supervisión y por concepto de contribución al Fondo de Contingencia.

3.1.4. **Ausencia de un régimen transparente, abierto, público y competitivo para el traspaso de participaciones.** La Ley núm. 92-04 permite que el Estado transfiera sus acciones en una entidad sujeta al Programa Excepcional a terceros (artículo 8.6) y que “entidades interesadas en la fusión o en la compra” de dicha entidad o de sus activos presenten ofertas de fusión o compra. Esta disposición es irrazonable en la medida en que el Estado puede vender grado a grado su participación en la entidad o la entidad

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

misma sin necesidad de atenerse a procedimientos transparentes, abiertos, públicos y competitivos.

3.1.5. **Devolución íntegra de los depósitos.** Esta es una de las disposiciones de la ley atacada más irrazonables, pues crea una situación de riesgo moral acentuada en la medida en que los banqueros, a sabiendas de que la Ley núm. 92-04 garantiza en un 100% la totalidad de los depósitos, no tienen ningún incentivo de comportarse prudentemente en el manejo de la institución financiera a su cargo.

3.1.6. **No gradualidad.** La Ley núm. 92-04 dispone la posibilidad de que la Superintendencia de Bancos proceda “al ajuste del patrimonio de la entidad, en virtud del análisis financiero realizado en función de normas vigentes y prácticas internacionales sin gradualidad” (artículo 2). Esta disposición es irrazonable porque obliga a las autoridades a ajustar el patrimonio de la entidad financiera sin gradualidad, lo cual es absolutamente desproporcional si se toma en cuenta el hecho de que este ajuste implica cargas y gravámenes de naturaleza sancionadora. Así, fruto de este ajuste sin gradualidad, se puede obligar a que una entidad proceda a capitalizar y a provisionar cientos de millones de pesos en un periodo de semanas o de algunos meses, sumas que deben ser consignadas a consecuencia de normas internacionales que no están vigentes en el País, porque no han sido objeto de reglamentación por parte de la Junta Monetaria. La irrazonabilidad de la ausencia de gradualidad es más censurable por el carácter gravoso y sancionador del ajuste patrimonial. La propia Ley Monetaria y Financiera es consciente de la necesidad de gradualidad en la aplicación de sanciones y así su artículo 111, titulado “Graduación”, dispone que “las sanciones aplicables a las entidades por cada tipo de infracción se graduarán proporcionalmente atendiendo a la naturaleza y entidad de la infracción, la gravedad del peligro ocasionado o el perjuicio

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causado, las ganancias obtenidas, las consecuencias desfavorables para el sistema financiero, la circunstancia de haber procedido o no a la subsanación sin necesidad de previo requerimiento por la AMF, las dificultades objetivas que pudieron haber ocurrido y la conducta anterior de la entidad”.

3.1.7. Violación al debido proceso y del derecho a la participación ciudadana. Este derecho es vulnerado por la Ley núm. 92-04 en 1a medida en que su artículo 7 no permite que la evaluación de la entidad de intermediación financiera sujeta al Programa Excepcional por parte de los expertos independientes contratados por el Estado sea contrastada con la evaluación de expertos independientes contratados por la entidad de intermediación financiera. De ese modo, se evita que las entidades de intermediación financiera participen debidamente en los procedimientos que establece la Ley núm. 92-04, con lo que la decisión sobre su futuro queda en manos totalmente del Estado. El derecho a la participación ciudadana en los procedimientos administrativos no se reduce a la audiencia de los interesados, pues el derecho fundamental a un debido proceso administrativo no se restringe al derecho a ser oído.

3.1.8. Violación al derecho a un procedimiento previo y conforme a garantías. Varias disposiciones de la ley confieren arbitrarios poderes a la AMF que son constitucionalmente inadmisibles por irrazonables a la luz del artículo 8.5 de la Constitución, pues la Ley núm. 92-04 confiere a la Superintendencia de Bancos unas potestades incondicionadas y arbitrarias, pues se le otorga a esta entidad “la capacidad para suspender los derechos de los accionistas y los directores, así como la facultad de la Superintendencia de Bancos de remover a los gerentes y de proceder al ajuste del patrimonio de la entidad”, sin necesidad de atenerse a un procedimiento sancionador administrativo en donde se respeten las garantías mínimas del derecho de

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

defensa, de la comunicación de los cargos, de la contradictoria edad del proceso y de todos los elementos consustanciales al debido proceso administrativo.

3.1.9. Violación al derecho al amparo y a las medidas cautelares. La ley vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en la medida en que su artículo 14 establece que *cualquier acción de los accionistas deber limitarse a redamos judiciales sin efecto suspensivo de las decisiones y los actos dispuestos por la junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, y no darán lugar a nulidad, prohibición o paralización del proceso de capitalización y/o enajenación de acciones, ni de enajenación de activos o pasivos, ni de los actos que sean su consueña o que resulten necesarios para su implementación.* Aquí es preciso señalar que, aunque la ley no impele el cuestionamiento judicial de las actuaciones de la AMF, al eliminar la posibilidad de que las acciones judiciales busquen la suspensión de las decisiones administrativas, no solo se vulnera el derecho al amparo, sino que también se viola el derecho a una tutela judicial efectiva.

3.1.10. Violación del derecho de propiedad. La Ley núm. 92-04 contiene una serie de disposiciones violatorias del derecho de propiedad constitucionalmente consagrado (artículo 8.13 de la Constitución). En primer lugar, la ley permite que el Estado capitalice a las entidades de intermediación financiera sujetas al Programa Excepcional mediante “la utilización de bonos del Estado y certificados del Banco Central” en lugar de utilizar efectivo (artículo 8.3). Mediante ese mecanismo el Estado puede incorporarse como accionista de la entidad sujeta al Programa sin necesidad de pagar efectivo, por lo que no solo se diluye la participación accionaria de los accionistas privados, sino que esta dilución no le cuesta nada al Estado. En segundo lugar, los accionistas de la entidad están constreñidos a suscribir y ejecutar un plan

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de recompra de la participación accionaria estatal, debiendo adquirirse la totalidad de la participación estatal en un plazo no superior a 24 meses (artículo 8.4). En tercer lugar, por si lo anterior fuera poco, la Superintendencia de Bancos, *a su* “solo centro”, puede determinar unilateralmente cuando ha habido “incumplimientos graves y/o reiterados de las metas fijadas en el plan de recompra y/o en el plan de reestructuración”, pudiendo “dar por terminado en forma anticipada el plazo del plan de recompra y del plan de reestructuración” (artículo 8.6). En cuarto lugar, cuando se produce este incumplimiento, determinado discrecional y unilateralmente por la Superintendencia de Bancos, es posible que el Estado transfiera a terceros su participación, o simple y sencillamente, proceda a vender la entidad a terceros o a ceder sus activos y pasivos, conforme establecen los artículos 9 y 10 de la ley.

3.1.11. Violación del principio de autonomía de la Junta Monetaria y del Banco Central. Este principio es violado por el artículo 2 de la ley el cual dispone que “será necesaria la no-objeción del Presidente de la República mediante resolución comunicada y reservada a efectos de poder ser implementada y alanzar el uso de fondos públicos”. Lo que esto significa es que el mecanismo establecido por la ley no puede ser aplicado si no se cuenta con la aprobación del Poder Ejecutivo lo que, sin lugar a dudas, condiciona y limita los poderes autónomos de la Junta Monetaria, como órgano rector de la política monetaria de la nación. En aquel hay una manifiesta injerencia del Poder Ejecutivo en la materia constitucionalmente reservada a la Junta Monetaria. Una cosa es que el uso de recursos públicos en la aplicación del Programa Excepcional esté sujeto a la no-objeción del presidente de la República, lo cual es entendible dada la jefatura del Presidente sobre el uso de los recursos públicos presupuestados, y otra que, “a efectos de poder ser implementada” se requiera esta no-objeción con relación a la resolución de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Junta Monetaria que ordena la activación del Programa en un caso específico.

3.1.12. **Violación de los principios que rigen el estado de excepción.** Como se puede observar, la Ley núm. 92-04 contiene una serie de restricciones a diversos derechos fundamentales tan rigurosas que constituyen anulación o vulneración de los mismos. Tales restricciones, por la gravedad de las mismas, solo pueden ser legítimas si y solo si son ordenadas conforme al marco constitucional de los estados de excepción.

3.1.13. **La Ley núm. 92-04 viola el marco constitucional de los estados de excepción.** El problema que presenta la Ley núm. 92-04 no es solo que contiene medidas restrictivas de los derechos fundamentales a juicio del accionante constitucionalmente inadmisibles, sino que, peor aún, permite a la AMF declarar un virtual estado de emergencia sin pasar por los canales constitucionales previstos al efecto. En este sentido, la ley no contempla un mecanismo en el cual, respetándose la autonomía de la Junta Monetaria constitucionalmente consagrada, el Poder Ejecutivo, a solicitud de la Junta Monetaria, decreta el estado de emergencia, motivado en un riesgo sistémico debidamente fundamentado por las autoridades monetarias, al tiempo que rinda periódicamente informes al Congreso Nacional como quiere y manda la Constitución (artículo 55.8). Lo que la ley dispone es un mecanismo de no-objeción por parte del Poder Ejecutivo que, aparte de que constituye una notable injerencia en la esfera regulatoria de las autoridades monetarias, no constituye un verdadero juicio del ejecutivo sobre la situación excepcional. Son las autoridades monetarias quienes declaran el estado de emergencia: el Poder Ejecutivo tan solo puede no objetar el Programa Excepcional, cuando lo que debe no es tanto involucrarse en la aplicación del Programa, sino determinar, en base a lo que informen las autoridades monetarias, si existe o no una situación de emergencia motivada por el riesgo sistémico. Más aún, las

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autoridades monetarias no deben informar periódicamente al Congreso como establece la Constitución, sino que les basta con dar “cuenta semestralmente al Congreso Nacional de la utilización detallada de los recursos asignados al Fondo del Programa, así como cada vez que el Congreso Nacional así lo requiera” (artículo 5).

3.1.14. **La Ley núm. 92-04 suspende derechos que no pueden ser constitucionalmente suspendidos.** La Ley núm. 92-04 permite suspender el disfrute de una serie de derechos cuya suspensión le está vedada incluso a los poderes constitucionalmente autorizados a declarar los estados de excepción. Para comprobar lo que afirma la accionante, basta con la lectura del artículo 14 de la ley atacada el cual establece que *cualquier acción de los accionistas deberá limitarse a reclamos judiciales sin efecto suspensivo de las decisiones y los actos dispuestos por la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, y no dan lugar a nulidad, prohibición o paralización del proceso de capitalización y/o enajenación de acciones, ni de enajenación de activos y de pasivos, ni de los actos que sean su consecuencia o que resulten necesarios para su implementación.* Esta disposición legal limita al extremo de su conculcación el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual es un derecho que no puede ser suspendido en los estados de excepción constitucionalmente ordenados.

3.1.15. **Artículo 77 de la Ley Monetaria y Financiera.** Consideran los accionantes que esta disposición resulta inconstitucional a la luz de una serie de principios y derechos constitucionales como el derecho de acceso a la justicia y el derecho a una justicia administrativa, al impedir recurrir las decisiones de la Junta Monetaria.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del Banco Central de la República Dominicana

4.1.1. El Banco Central de la República Dominicana depositó formal escrito de intervención del treinta y uno (31) de enero de dos mil cinco (2005), en el cual expresa lo siguiente:

4.1.1.1. Los impetrantes alegan que la Ley núm. 92-04, no define el término “riesgo sistémico”; sin embargo, la parte in fine del último considerando de la ley establece lo que para el legislador es el riesgo sistémico, que no es más que: “(...) el contagio de la situación de una entidad de intermediación financiera sobre el sistema en su conjunto”. Indiscutiblemente estamos aquí frente a una definición clara de riesgo sistémico, por lo que la aludida ausencia no es tal, conllevando al rechazo del medio propuesto por los impetrantes en este sentido.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que el hecho de omisión de una definición dentro de una ley, no toca ningún aspecto de orden constitucional.

4.1.1.2. En cuanto al alegato de los accionantes de que “El Porcentaje de aporte al Fondo a cargo de las Entidades de Intermediación Financiera, puede ser aumentado en cualquier momento, discrecionalmente y sin limitaciones”, es preciso señalar que dicha disposición, no toca ningún aspecto de orden constitucional, no obstante, la ley sí impone un límite, al establecer en su artículo 6: “(...) La Junta Monetaria, con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus miembros, podrá modificar dicha tasa en función de las necesidades del fondo”, por lo que el argumento establecido por los impetrantes carece de fundamento.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1.1.3. En cuanto al alegato de los accionantes de que “el único límite contemplado para estos aportes es que la obligación subsiste hasta que los aportes alcancen un determinado porcentaje de la contribución del Estado”, al igual que en el caso anterior, las disposiciones de la Ley núm. 92-04, no contravienen a los preceptos constitucionales, más aun, la indicada ley establece claramente el porcentaje al establecer en el citado artículo 6: “(...) Las entidades aportantes no tendrán que contribuir cuando la suma acumulada de sus aportaciones desde la aprobación de esta ley iguale o supere el diez (10%) por ciento de los fondos aportados por el Estado al Fondo (...)”.

4.1.1.4. En cuanto al alegato de los accionantes de que, “la Ley no establece la devolución de los aportes a las entidades de intermediación financiera, cuando el Fondo de Consolidación Bancaria se nutra de venta de acciones y de deudas subordinadas”, la parte in fine del ya citado artículo 6 de la Ley No. 92-04 establece: *Las cantidades recuperadas por la venta de las acciones y deuda subordinada en bancos recapitalizados con recursos del Fondo de Consolidación Bancaria, formarán parte del FCB en la medida en que reconsidere necesario incrementar su cuantía, constituyendo ingresos para el Estado en la cuantía remanente.* En otras palabras, los montos obtenidos por las ventas de las acciones y la deuda subordinada de los bancos que han sido recapitalizados con los recursos del Fondo, se integrarán al Fondo, siempre y cuando sea necesario, la suma remanente pasará al Estado. Es evidente que dicha disposición no viola, de ningún modo, las disposiciones de la Constitución dominicana.

4.1.1.5. Ausencia de un régimen transparente, abierto, público y competitivo para el traspaso de participaciones. (artículo 9, Ley núm. 92-04). Estos alegatos resultan particularmente extraños, toda vez que la parte in

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fine del primer párrafo del artículo 9 establece: (...) *Si los accionistas no efectuaran los aportes necesarios a dicho fin en el plazo citado, se procederá a iniciar las gestiones para identificar uno o varios inversionistas interesados en la compra de la entidad que se encuentre bajo el Programa. A esos fines, y partiendo de la identificación de las pérdidas ya realizada al momento de haber iniciado el Programa, el Fondo de Consolidación Bancaria cubrirá el desbalance entre activos y pasivos, y comunicará a los demás bancos del sistema su interés de recibir las propuestas de fusión o compra de activos y pasivos de la entidad. Las entidades interesadas en la fusión o en la compra presentarán sus ofertas en un plazo no mayor de ocho días a partir de la comunicación señalada.*

Como puede evidenciarse en dicho artículo, y de las disposiciones del artículo 1 de la ley, estamos ante un procedimiento “Excepcional” y que, al momento de recurrirse a la facultad establecida en citada parte in fine del artículo 9, se ha llevado a cabo todo un procedimiento tendente a la regularización de la entidad, sin que se haya logrado.

4.1.1.6. No gradualidad. (Artículo 2, Ley núm. 92-04). Es preciso en este momento señalar que, como ya hemos hecho referencia y así lo establece la propia ley, las medidas puestas a disposición de la Superintendencia de Bancos, son de carácter excepcional, para ser aplicables en aquellos casos en que una Entidad de Intermediación Financiera no haya presentado mejoría luego de aplicársele todo un proceso de regularización, por lo que es necesario tomar medidas tendentes al salvamento de la entidad de intermediación financiera en problemas graves de liquidez y solvencia, de la mejor manera posible. Por otro lado, dicha disposición no contraviene, en ningún aspecto, la norma constitucional dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1.1.7. En relación con la supuesta violación al derecho de un procedimiento previo y conforme a las garantías, y al derecho de propiedad, que según se alega no están garantizados en la Ley núm. 92-04, es importante señalar que las potestades asignadas a la Superintendencia de Bancos, para tomar decisiones de carácter excepcional, que conduzcan a satisfacer el interés del legislador de impedir que la condición de una Entidad de Intermediación Financiera con dificultades no afecte a todo el Sistema Financiero nacional, deberán ser ejercidas dentro del marco de excepción que la referida ley establece, en tal sentido, la Ley Monetaria y Financiera ni lo impide ni prohíbe, que ello se presente cuando ya previamente se hayan agotado todos los procedimientos de corrección y regularización que la Ley Monetaria y Financiera contempla en sus artículos 59 y siguientes, en los casos de la existencia de supuestos de deficiencia en materia de solvencia y liquidez de la entidad de intermediación financiera de que se trate, todo ello se deriva de lo dispuesto en el artículo 2 de la citada ley núm. 92-04.

4.1.1.8. En interpretación de la citada disposición legal, debe entenderse que antes de que la Superintendencia de Bancos ejerza las medidas previstas en la Ley núm. 92-04, la Administración Monetaria y Financiera deberá estar presta a garantizar a la entidad de intermediación financiera de que se trata el cumplimiento de todos los principios procedimentales previstos en el artículo 4, letra e, de la Ley núm. 183-02, vale decir, la legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, motivación de los actos, eficacia, razonabilidad, economía, transparencia, celeridad, debido proceso, entre otros, todo ello con el propósito fundamental de cumplir con el alcance de la regulación del Sistema Financiero, que debe ser llevado a cabo de manera exclusiva por la Administración Monetaria y Financiera, que es el de regular el sistema financiero del país, tarea que incluye la de velar por el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento de las condiciones de liquidez de todas aquellas entidades que componen dicho sistema.

4.1.1.9. Violación del principio de autonomía de la Junta Monetaria y del Banco Central (artículo 2, Ley núm. 92-04). En cuanto al primer aspecto de los alegatos de los accionantes, se objeta el derecho del Poder Ejecutivo según el artículo 2 de la Ley núm. 92-04, de ser consultado para recabar su no-objeción antes de que las autoridades de la Administración Monetaria y Financiera procedan a ejecutar la resolución que ordene el Programa de Prevención de Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, cuando la misma implique para su implementación el uso de fondos públicos, tiene una base de orden constitucional, prevista en el artículo 55, ordinal 3) de la Constitución, el cual establece que el presidente de la República, en su calidad de Jefe de la Administración Pública, tiene la potestad de velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales, las cuales constituyen los recursos que el Estado percibe en calidad de tributos o servicios de parte de los particulares.

En consideración de lo anterior, queda justificado que al presidente de la República le sea solicitada la autorización correspondiente, porque a dicha autoridad pública le corresponde autorizar que los fondos públicos sean invertidos, conforme al interés nacional; y para el caso que nos ocupa, que dichos fondos sean utilizados unida y exclusivamente para el propósito por el cual la ley fue establecida, como forma de proteger el sistema financiero nacional. En cuanto al segundo aspecto, relativo al análisis financiero que realice la Superintendencia de Bancos, conforme a prácticas intencionales, en efecto, la parte in fine del segundo párrafo del artículo 2, de la Ley núm. 92-04 establece: “(...) así como la facultad de la Superintendencia de Bancos de remover a los gerentes y de proceder al ajuste del patrimonio de la entidad, en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

virtud del análisis financiero realizado en función de normas vigentes y prácticas intencionales sin gradualidad”. En su escrito, los accionantes asumen que el referido informe se realizará exclusivamente en función de prácticas intencionales, sin tomar en cuenta que la ley expresamente establece que se realizará en base a las normas vigentes y prácticas intencionales, estas últimas, sirviendo de guía y orientación, sin que su uso en la redacción del análisis sea obligatorio, como alegan los impetrantes.

4.1.1.10. Violación de los principios que rigen el estado de excepción. (artículos 5 y 14, Ley núm. 92-04). Es preciso aclarar que el derecho al ejercicio de potestades atribuido a la Administración Monetaria y Financiera al amparo de la Ley núm. 92-04, tiene un carácter eminentemente excepcional, de donde se desprende que las mismas solo se ejercerán en los casos en que dicha ley lo establezca, con la finalidad única de proteger el Sistema Financiero Nacional, sin que con ello se esté violentando el derecho de los accionistas de la Entidad de Intermediación Financiera de que se trate, de impugnar, si así lo consideraren, la validez o legalidad de la decisión declaratoria del Programa de Prevención del Riesgo Sistémico, lo cual está garantizado por las dispositivos del propio artículo 14 de la citada ley.

4.1.1.11. Sobre la no aplicación en la actualidad del artículo 77 de la Ley Monetaria y Financiera, el cual dispone que los actos de la Junta Monetaria no serán recurribles, hasta tanto el Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero no inicie sus operaciones, este derecho de acceso a la justicia puede ser garantizado mediante la puesta en vigencia de una resolución emanada de nuestra Suprema Corte de Justicia, máxima autoridad de todos los tribunales del país en el ejercicio de las facultades que le atribuye la Ley núm. 821, de Organización Judicial de mil novecientos veintisiete (1927), y sus modificaciones (art. 29, Ordinal 2do.) así como su Ley Orgánica

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 25-91 (art. 14, letra h), sobre la base de que a ese honorable tribunal, le es reconocido sin restricción alguna su deber de garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos individuales y sociales consagrados en la Carta Magna, entre los cuales evidentemente se encuentra el derecho de todo justiciable a recurrir por ante una jurisdicción determinada, que en el caso de la especie podría ser un tribunal que provisionalmente designe y autorice la Suprema Corte de Justicia, con competencia para el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las decisiones que en la esfera de sus atribuciones adopte la Junta Monetaria, mientras comience a operar el Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sin que deba entenderse que la falta de funcionamiento del tribunal creado por la Ley Monetaria y Financiera sea atribuible a causas imputables a la Autoridad Monetaria y Financiera de violar supuestamente la Constitución de la República Dominicana. Esto es así, de conformidad con el artículo 67, numeral 4, de la Constitución de la República Dominicana, el cual establece, dentro de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, lo siguiente: *Elegir los jueces de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, los Jueces de Instrucción, los Jueces de Paz y sus suplentes, los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario y los Jueces de cualesquiera otros Tribunales del orden judicial creados por la ley, de conformidad a lo establecido en la ley de la Carrera Judicial.*

5. Pruebas documentales

5.1. En el trámite del presente caso, los accionantes solo depositaron la instancia mediante la cual interponen la presente acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

6.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1, de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

7. Legitimación activa o calidad de los accionantes

7.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), ante la Suprema Corte de Justicia en sus atribuciones constitucionales, cuando aún se encontraba vigente la Constitución de dos mil dos (2002), que reconocía, en su artículo 67.1, calidad para interponer acción directa de inconstitucionalidad a toda parte interesada.

Art. 67.- Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley:

1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a los miembros del Cuerpo Diplomático, de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas y los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada.

7.2. En consideración a que la presente acción directa de inconstitucionalidad fue presentada al amparo de la Constitución de dos mil dos (2002), este tribunal entiende que se impone reconocer que los accionantes están investidos de legitimación activa respecto a la presente acción directa de inconstitucionalidad, pues para el momento en que la interpusieron solo bastaba que los accionantes actuaran como parte interesada respecto de la inconstitucionalidad de la ley¹.

8. Procedimiento aplicable en la presente acción directa en inconstitucionalidad

8.1. En razón del principio de la aplicación inmediata de la constitución, abordado en la Sentencia TC/0025/12 del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), este tribunal considera, que no obstante, la presente acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, fue interpuesta cuando se encontraba vigente la Constitución de dos mil dos (2002), la norma aplicable será la Constitución de dos mil diez (2010), al subsistir en el nuevo texto los mismos derechos y principios fundamentales que invocaban los accionantes a la luz del texto constitucional

¹ Sentencia TC/0043/12. Expediente núm. TC-01-2001-0008, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana (ICPARD). Pág. 5, párr. 6.4.

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reformado.

8.1.1. Principio de razonabilidad contemplado en el artículo 8.5 de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentra instituido en el artículo 40.15 de la Constitución de dos mil diez (2010).

8.1.2. Tutela judicial efectiva y debido proceso, establecido en el artículo 8.2, literal j) de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentra previsto en el artículo 69.2 de la Constitución de dos mil diez (2010).

8.1.3. Derecho de propiedad, establecido en el artículo 8.13 de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución de dos mil diez (2010).

8.1.4. Estado de emergencia, contemplado en los artículos 37.7 y 55.7 de la Constitución de dos mil dos (2002), se encuentra establecido en los artículos 262 y 265 de la Constitución de dos mil diez (2010).

8.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional sustantiva no afecta el alcance procesal de la acción directa de inconstitucionalidad formulada por los accionantes al amparo del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto, los derechos y principios fundamentales invocados en su acción directa, procede en consecuencia aplicar los textos de la Constitución de dos mil diez (2010), a fin de determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas.

9. Rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad

La presente acción directa de inconstitucionalidad es rechazada por las

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones siguientes:

9.1. Ausencia en la Ley núm. 92-04 de una definición clara y expresa de lo que constituye “riesgo sistémico”

En el presente caso, los accionantes entienden que la Ley núm. 92-04 viola el principio de razonabilidad, (...) *al no disponer de una definición clara y expresa de lo que constituye “riesgo sistémico”, representa un peligro, al quedar a la libre arbitrariedad de la Autoridad Monetaria y Financiera el definir cuándo a una entidad de intermediación financiera se le puede aplicar el Programa Excepcional, con todas las consecuencias que ello acarrea para directivos, accionistas y depositantes de dicha entidad, lo que puede dar lugar a aplicaciones desiguales y discriminatorias de la ley (...).*

9.2. El principio de razonabilidad hace referencia a la proporcionalidad entre la medida y el fin buscado. El argumento de los recurrentes respecto a que la falta de una definición clara y expresa de lo que constituye “riesgo sistémico”, representa un peligro, este tribunal considera, que los contenidos de los artículos 1 y 2² de la Ley núm. 92-04, expresan un fin constitucionalmente legítimo, al disponer de la creación de un fondo para la canalización de recursos públicos y privados con el objetivo de proteger a los depositantes y evitar el riesgo sistémico, capaz de afectar negativamente al sistema de pagos y a la provisión de servicios financieros básicos en su conjunto.

² *ARTICULO 1.- La presente Ley tiene por objeto crear el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, en adelante el Programa, mediante la creación de un fondo para la canalización de los recursos públicos y privados con el objetivo de proteger a los depositantes y evitar el riesgo sistémico, capaz de afectar negativamente al sistema de pagos y a la provisión de servicios financieros básicos en su conjunto (...).*

ARTICULO 2.- Cuando una entidad de intermediación financiera, en adelante entidad financiera, se encuentre afrontando problemas, sea de solvencia, de viabilidad, de liquidez, (...).

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. De este contexto normativo se puede inferir que la adopción de medidas excepcionales por parte de la Autoridad Monetaria y Financiera pretenden responder a una situación de riesgo que se procura evitar y que afectaría un interés colectivo como lo es sistema financiero nacional. La no incorporación expresa del término “riesgo sistémico” en el texto de la Ley núm. 92-04, no configura una violación al principio de razonabilidad, pues ello no afecta la relación entre la norma dispuesta y el fin buscado por la ley.

9.4. Es importante resaltar que el artículo 4 del reglamento de aplicación de la referida ley núm. 92-04, que fuera adoptado mediante la Resolución núm. JM 050920-01 del veinte (20) de septiembre de dos mil cinco (2005), define el término riesgo sistémico como *el peligro que se presenta en el caso de que la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de una entidad de intermediación financiera se propague a otras entidades de intermediación financiera y pueda causar una cadena de incumplimientos con efectos negativos sobre el sistema de pagos del país, el sistema financiero en su conjunto y la economía en general.*

La declaración de riesgo sistémico se realizará mediante una Resolución fundamentada de la Junta Monetaria, previa propuesta sustentada que presente la Superintendencia de Bancos, la cual será implementada cuando se haya obtenido la no objeción del Presidente de la República (...).

9.5. Esta definición permite aclarar conceptualmente el contexto normativo ya esbozado, razón adicional que hace improcedente la objeción de los recurrentes respecto del término impugnado, si consideramos que dicho Reglamento se constituye en expresión jurídica procesal de la ley que le sirve de sustento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.6. En cuanto a que: *las disposiciones relativas al Fondo de Consolidación Bancaria (FCB) son inconstitucionales por irrazonables debido a que el porcentaje de aporte a cargo de las entidades de intermediación financiera puede ser aumentado en cualquier momento, discrecionalmente y sin limitaciones en función de las necesidades del Fondo, según el Artículo 6 de la referida Ley, lo que podría incrementar excesiva e irrazonablemente los costos de la actividad financiera (...).*

9.7. Respecto a este argumento de los accionantes, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0044/12 del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), ha considerado que: *Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma.*

9.8. El test de razonabilidad es una herramienta que le imprime mayor objetividad y profesionalidad a las decisiones judiciales, pues no deja al criterio del juez evaluar la razonabilidad de una norma, sino que le permite medir, de manera objetiva, si la regulación de un derecho resulta justificada por un fin constitucionalmente legítimo. Este test comprende tres aspectos a considerar: primero, el análisis del fin buscado por la medida; segundo, el análisis del medio empleado y tercero, el análisis de la relación entre el medio y el fin buscado.

9.9. En cuanto al primer aspecto del test de razonabilidad relativo al análisis del fin buscado, el artículo 6 de la Ley núm. 92-04 establece:

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A efectos de la operativa y funcionamiento del Programa y del FCB, establécese una aportación que deberán pagar todas las entidades financieras. Tales aportes se calcularán sobre el total de las captaciones del público a través de los instrumentos autorizados de cada entidad financiera. La tasa anual mínima de los aportes será del 0.17%, que será pagadera en forma trimestral. La Junta Monetaria con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus miembros, podrá modificar dicha tasa en función de las necesidades del fondo. Las entidades aportantes no tendrán que contribuir cuando la suma acumulada de sus aportaciones desde la aprobación de esta Ley iguale o supere el [10] por ciento de los fondos aportados por el Estado al Fondo mencionado en el artículo 4 de la presente Ley, netos de cualquier recuperación de inversiones, cobro por venta de activos, o cualquier otro ingreso que pudiera recibirse por el mencionado Fondo, debiendo restaurarse los aportes de los participantes si la suma acumulada de las aportaciones de las entidades financieras desde la aprobación de esta Ley se sitúa por debajo de este tope. En caso de que la suma acumulada de las aportaciones de las entidades financieras supere el mencionado tope del [10] de los fondos netos aportados por el Estado así definidos, el Banco Central determinará la forma de proceder a la devolución del exceso. Los aportes de cada entidad financiera se considerarán gastos para éstas. El Banco Central debitará en forma automática el monto correspondiente a los aportes de la cuenta corriente abierta por las entidades financieras en dicha institución financiera (...).

9.10. Al revisar el contenido de este artículo, se puede advertir que en el mismo se dispone el pago de una tasa mínima de aportación anual de 0.17% sobre el total de las captaciones del público a través de los instrumentos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autorizados de cada entidad financiera, la cual podrá ser incrementada por decisión de la Junta Monetaria en función de las necesidades del fondo, pero siempre que las sumas aportadas se encontraran por debajo de los fondos aportados por el Estado a dicho fondo, es decir, que se establece un límite o tope a la tasa mínima de aportación anual.

9.11. Al analizar esta disposición, este tribunal entiende que la misma no le extiende un poder discrecional y abierto a las autoridades monetarias para aumentar el fondo, sino que lo sujeta a un límite basado en monto máximo de aporte (10%) a cargo del Estado, teniendo como fin esta medida la protección de los depositantes y evitar el riesgo sistémico capaz de afectar negativamente el sistema de pagos y la provisión de servicios financieros básicos en su conjunto, lo que se corresponde con el fin buscado por la Ley núm. 92-04, cuya finalidad resulta justa y útil para la sociedad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40.15³ de la Constitución.

9.12. En relación con el segundo criterio que aborda el análisis del medio empleado, este tribunal considera que el establecimiento de una tasa mínima de aportación anual a cargo de las entidades financieras, la cual se suma a un aporte del Estado que procura la creación de un fondo para la canalización de recursos públicos y privados ante la eventualidad de un riesgo sistémico, resulta un medio adecuado y razonable, en la medida en que procura proteger a los depositantes de eventuales contingencias que pudieran producirse en el sistema financiero nacional que pongan en peligro los depósitos y la credibilidad colectiva respecto de su capacidad para garantizarlos.

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

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.13. En lo que respecta al tercer elemento del test, relativo al análisis de la relación medio-fin, es pertinente destacar que el fin perseguido por la ley es proteger a los depositantes ante situaciones que pudieran poner en peligro sus ahorros y la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. El medio previsto por la ley para alcanzar este objetivo es mediante la creación de un fondo, a través del establecimiento de una tasa mínima de aportación anual a cargo de las entidades financieras, cuya variación estará sujeta a un tope en función de la suma que le correspondería aportar al Estado, que es de un diez por ciento (10%), lo que permite advertir que la medida se encuentra delimitada, por lo que no configura una arbitrariedad.

9.14. La creación del Fondo de Consolidación Bancaria (FCB) es una disposición que se circunscribe a un contexto de legalidad que no trasciende ni contraviene ninguna disposición constitucional, pues la discrecionalidad que alegan los accionantes respecto a las disposiciones relativas al referido fondo (FCB), está circunscrita al límite y condición que impone el artículo 6 de la Ley núm. 92-04, sin dejar abierta dicha facultad a la discrecionalidad de la Autoridad Monetaria y Financiera. Es decir, lo que hace la norma es delimitar el margen de actuación de las autoridades respecto al ejercicio de una facultad reguladora fundada en un interés de orden público y constitucionalmente legítimo, por lo que este tribunal entiende que la norma impugnada es razonable en el fin que persigue y proporcional el medio empleado, por lo que no advierte inconstitucionalidad en la misma.

9.15. Ausencia de un régimen transparente, abierto, público y competitivo para el traspaso de participaciones

Los accionantes alegan que las disposiciones relativas a la ausencia de un régimen transparente, abierto, público y competitivo para el traspaso de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

participaciones, así como la devolución íntegra de los depósitos y la no gradualidad en el ajuste del patrimonio de la entidad financiera sometida al Programa Excepcional de Prevención del Riesgo, están afectadas de irrazonabilidad en la medida en que el Estado puede: i) vender grado a grado su participación en la entidad o la entidad misma sin necesidad de atenerse a procedimientos transparentes, abiertos, públicos y competitivos; ii) crear una situación de riesgo moral; y iii) obligar a las autoridades a ajustar el patrimonio de la entidad financiera sin gradualidad, lo cual es absolutamente desproporcional si se toma en cuenta el hecho de que este ajuste implica cargas y gravámenes de naturaleza sancionadora.

9.16. Respecto a estos alegatos, es necesario reiterar que en los contenidos de las normas impugnadas por los accionantes y en los objetivos de regulación que las mismas encierran, no se advierten violaciones que pudieran comprometer principios o normas constitucionales, ya que los efectos que procuran tienen un carácter excepcional en función de un interés colectivo que procura la prevención y control de las actividades de entidades financieras objeto de intervención y fiscalización ante situaciones que pudieran poner en riesgo de contagio a otras entidades del sistema financiero nacional.

9.17. Es importante resaltar, que para la puesta en ejecución del Programa Excepcional, la Autoridad Monetaria y Financiera está compelida a observar las normas establecidas en la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, en su Sección VII, relativa al proceso de regularización de las entidades de intermediación financiera, que en sus artículos 59, 60 y 61, dispone un conjunto de medidas que destacan por su carácter de gradualidad respecto a los requisitos de cumplimiento que deben agotarse, previo a proceder a su disolución, es decir, se procura primero corregir las situaciones que hayan afectado el normal desenvolvimiento de una entidad financiera antes de dar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

paso a la aplicación del Programa Excepcional contemplado en la Ley No. 92-04.

9.18. Violación al debido proceso y del derecho a la participación ciudadana

Otras violaciones que enfatizan los accionantes se refieren al debido proceso, al derecho a la participación ciudadana, el derecho a un procedimiento previo y conforme a garantías, violación del derecho al amparo y a las medidas cautelares. Estas violaciones se manifiestan, según ellos: i) en que el artículo 7 de la Ley núm. 92-04 no permite que la evaluación de la entidad de intermediación financiera sujeta al Programa Excepcional por parte de los expertos independientes contratados por el Estado sea contrastada con la evaluación de expertos independientes contratados por la entidad de intermediación financiera; ii) la Ley núm. 92-04 confiere a la Superintendencia de Bancos unas potestades incondicionadas y arbitrarias, pues se le otorga a esta entidad “la capacidad para suspender los derechos de los accionistas y los directores, así como la facultad de la Superintendencia de Bancos de remover a los gerentes y de proceder al ajuste del patrimonio de la entidad”, sin necesidad de atenerse a un procedimiento sancionador administrativo en donde se respeten las garantías mínimas del derecho de defensa, de la comunicación de los cargos, de la contradictoriedad del proceso y de todos los elementos consustanciales al debido proceso administrativo; iii) la ley vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva al eliminar la posibilidad de que las acciones judiciales busquen la suspensión de las decisiones administrativas.

9.19. En relación con estas violaciones alegadas por los accionantes, es preciso señalar que las actuaciones de la Autoridad Monetaria y Financiera

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

están sujetas a las normas establecidas en el artículo 4, literal e) de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera⁴, las cuales obligan a esta a observar en sus actuaciones la legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, motivación de los actos que restrinjan la esfera jurídica de los interesados, jerarquía normativa, eficacia, razonabilidad, economía, transparencia, celeridad, preclusión de plazos, publicidad y debido proceso, es decir, las decisiones de las autoridades están condicionadas a observar las garantías del debido proceso en el marco de sus actuaciones administrativas, según lo establece el artículo 69.10 de la Constitución. Es decir, que la Autoridad Monetaria y Financiera no está exenta de control constitucional y legal, lo cual permite que los particulares que se sientan afectados por sus decisiones puedan impugnarlas ante la autoridad judicial competente como garantía del debido proceso.

9.20. Violación al derecho a un procedimiento previo y conforme a garantías, así como violación al derecho al amparo y a las medidas cautelares

Los accionantes alegan que varias disposiciones de la Ley núm. 92-04 confieren arbitrarios poderes a la Autoridad Monetaria y Financiera que son constitucionalmente inadmisibles a la luz del artículo 8.5 de la Constitución, pues sin necesidad de atenerse a un procedimiento sancionador administrativo en donde se respeten las garantías mínimas del derecho de defensa, de la comunicación de los cargos, de la contradictoriedad del proceso y de todos los

⁴ *Ley 183-02 Monetaria y Financiera. Artículo 4. Régimen Jurídico de los Actos Regulatorios y de los Recursos.*

e) Principios Procedimentales. La Junta Monetaria reglamentará las normas generales aplicables a los procedimientos administrativos de la Administración Monetaria y Financiera de conformidad con lo dispuesto en este Artículo y de acuerdo con los principios generales del Derecho Administrativo y en especial con los de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, motivación de los actos que restrinjan la esfera jurídica de los interesados, jerarquía normativa, eficacia, razonabilidad, economía, transparencia, celeridad, preclusión de plazos, publicidad y debido proceso.

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elementos consustanciales al debido proceso administrativo, dicha ley vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva al eliminar la posibilidad de que las acciones judiciales busquen la suspensión de las decisiones administrativas.

9.21. En relación con este argumento, el Tribunal considera pertinente aplicar el test de razonabilidad a la disposición dispuesta en el artículo 14, impugnada por los accionantes, a los fines de determinar si dicha disposición refleja proporcionalidad con el fin buscado. Es decir, si satisface razonablemente un fin constitucionalmente legítimo.

El artículo 14 de la Ley núm. 92-04 dispone que:

Cualquier acción de los accionistas deberá limitarse a reclamos judiciales sin efecto suspensivo de las decisiones y los actos dispuestos por la Junta Monetaria, la Superintendencia y el Banco Central, y no darán lugar a nulidad, prohibición o paralización del proceso de capitalización y/o enajenación de acciones, ni de enajenación de activos o pasivos, ni de los actos que sean su consecuencia o que resulten necesarios para su implementación. Las acciones judiciales sólo podrán fundarse en la ilegalidad de los actos pero no en razones de oportunidad, mérito o conveniencia de los mismos.

9.22. Al analizar la primera norma de esta disposición, podemos comprobar que la limitación de los accionista a reclamos judiciales sin efectos suspensivos sobre las decisiones y actos de la Autoridad Monetaria y Financiera, procura evitar la paralización del proceso de intervención que esta haya iniciado, a los fines de mantener el normal funcionamiento de la entidad de intermediación financiera que lo haya requerido, debido a la situación de riesgo previamente establecida.

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.23. Es importante resaltar que el artículo 2 de la Ley núm. 92-04 establece las circunstancias específicas que podrían motivar la intervención de las autoridades:

Cuando una entidad de intermediación financiera, en adelante entidad financiera, se encuentre afrontando problemas, sea de solvencia, de viabilidad, de liquidez, o sus accionistas no hayan cumplido con las metas de capitalización en los plazos dispuestos en el Reglamento de Adecuación Patrimonial o con los acordados en sus planes de regularización, y, la Superintendencia de Bancos, en adelante Superintendencia, considere que existen fundamentados indicadores de que el sistema financiero pueda sufrir un efecto negativo de contagio sistémico como consecuencia de dichos problemas, esta planteara motivadamente una propuesta ante la Junta Monetaria para que le sean de aplicación los procedimientos contenidos en este Programa Excepcional. (...).

9.24. Como se puede advertir, después de haberse agotado un conjunto de acciones tendentes a poner en condiciones adecuadas para operar a la entidad de intermediación financiera, y la autoridad determine que como consecuencia de los problemas que dicha entidad confronta, el sistema financiero puede sufrir un efecto negativo de contagio sistémico, es que se procede a proponer ante la Junta Monetaria los procedimientos de intervención.

9.25. Resulta razonable, entonces, que ante el incumplimiento por parte de la entidad de intermediación financiera de las metas de capitalización en los plazos dispuestos en el Reglamento de Adecuación Patrimonial o con los acordados en sus planes de regularización, y frente al riesgo de contagio

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistémico por la persistencia de los problemas de solvencia que pudiera estar confrontando la entidad, las decisiones y los actos dispuestos por la Junta Monetaria y el Banco Central, como órganos de regulación del sistema monetario y financiero de la Nación, según lo dispone el artículo 223 de la Constitución, y en el marco de sus responsabilidades y atribuciones legales, no pueden estar sujetos a suspensiones o nulidades cuando con los mismos se busca preservar un interés colectivo, como lo es la credibilidad y estabilidad de todo el sistema financiero nacional, frente a un interés particular, el cual debe ceder ante el primero. Este ha sido la base del razonamiento jurisprudencial que ha prevalecido en la doctrina constitucional cuando se ven enfrentados intereses de dimensiones distintas.

9.26. No obstante, las limitaciones que impone el artículo 14 de la Ley núm. 92-04 a los accionistas en sus reclamos judiciales respecto de las decisiones y los actos dispuestos por la Junta Monetaria, la Superintendencia y el Banco Central, este cuida celosamente el principio de legalidad al disponer en la parte final que dichas acciones judiciales solo podrán fundarse en la ilegalidad de los actos pero no en razones de oportunidad, merito o conveniencia de los mismos.

9.27. En consecuencia, este tribunal entiende que el contenido del artículo 14 de la Ley núm. 92-04 resulta un medio adecuado y razonable para proteger el sistema financiero nacional frente al incumplimiento de una entidad de intermediación financiera en particular, a la vez que preserva el derecho de sus accionistas a impugnar las decisiones y actos de la Autoridad Monetaria y Financiera que no estuvieren fundados en la legalidad, armonizándose de esta forma la protección de un interés colectivo para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, sin menoscabar el principio de legalidad respecto de los intereses particulares.

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.28. Las garantías al respeto a una tutela judicial efectiva y debido proceso de ley que reclaman los accionantes quedan debidamente resguardadas en las normas contenidas en el artículo 4, literal e), de la referida ley núm. 183-02, así como por las disposiciones contenidas en la Sección VII relativa al proceso de regularización de la entidades de intermediación financiera ya citadas, por lo que este tribunal no advierte violación alguna a las mismas ni a derechos fundamentales en el proceso de intervención que pudiera suscitarse por aplicación de las disposiciones emanadas de la Ley núm. 92-04.

9.29. Violación del derecho de propiedad y del principio de autonomía de la Junta Monetaria y del Banco Central

Según los accionantes, la Ley núm. 92-04 contiene una serie de disposiciones violatorias del derecho de propiedad constitucionalmente consagrado por el artículo 8.13 de la Constitución. En primer lugar, la ley permite que el Estado capitalice a las entidades de intermediación financiera sujetas al Programa Excepcional mediante “la utilización de bonos del Estado y certificados del Banco Central” en lugar de utilizar efectivo; en segundo lugar, los accionistas de la entidad están constreñidos a suscribir y ejecutar un plan de recompra de la participación accionaria estatal, debiendo adquirirse la totalidad de la participación estatal en un plazo no superior a 24 meses; en tercer lugar, por si lo anterior fuera poco, la Superintendencia de Bancos, a su “solo centro”, puede determinar unilateralmente cuando ha habido “incumplimientos graves y/o reiterados de las metas fijadas en el plan de recompra y/o en el plan de reestructuración”, *pudiendo* "dar por terminado en forma anticipada el plazo del plan de recompra y del plan de reestructuración”; y en cuarto lugar, cuando se produce este incumplimiento, determinado discrecional y unilateralmente por la Superintendencia de Bancos, es posible que el Estado

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transfiera a terceros su participación, o simple y sencillamente, proceda a vender la entidad a terceros o a ceder sus activos y pasivos, conforme establecen los artículos 9 y 10 de la ley. Además, hace necesaria la no objeción del presidente de la República para la implementación de la Resolución mediante la cual se le requiere a la Superintendencia de Bancos la ejecución de medidas cautelares que sean necesarias a los fines de preservar a los depositantes, con lo que se condiciona y limita los poderes autónomos de la Junta Monetaria, como órgano rector de la política monetaria de la nación.

9.30. El artículo 51⁵ de la Constitución resalta la función social que tiene la propiedad, lo que implica obligaciones a cargo de quien detenta su titularidad. En el presente caso, cuando el Estado interviene, mediante el aporte de recursos expresado en instrumentos financieros reconocidos por el mercado de capitales como son los bonos y certificados del Banco Central, a los fines capitalizar a las entidades de intermediación financiera que se encuentren sometidas al Programa Excepcional descrito en el artículo 1 de la Ley núm. 92-04, lo hace en reconocimiento de una situación que previamente ha sido considerada por la Autoridad Monetaria y Financiera como de alto riesgo, lo que obliga a la adopción de las medidas cautelares contempladas por la ley, a los fines de preservar el sistema financiero. En esas circunstancias, la invocación del derecho de propiedad por parte de los accionantes está sujeta a su obligación social de contribuir con la protección de los ahorros de los depositantes y al mantenimiento de la confianza necesaria para el normal desenvolvimiento del sistema financiero.

⁵ **Artículo 51.- Derecho de propiedad.** *El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.31. Respecto a que los accionistas de la entidad están constreñidos a suscribir y ejecutar un plan de recompra de la participación accionaria estatal y que la Superintendencia de Bancos, a su “solo centro”, puede determinar unilateralmente cuando ha habido incumplimientos graves y/o reiterados de las metas fijadas en el plan de recompra y/o en el plan de reestructuración, este tribunal considera que tales normas se inscriben en un marco de consecuencias lógicas de un proceso de declaración de riesgo sistémico, pues la intervención del Estado mediante la emisión de bonos y certificados del Banco Central implica la suscripción y reconocimiento de compromisos económicos frente a terceros (deuda), los cuales serán respaldados con fondos públicos que ameritan ser resarcidos por los accionistas de las entidades financieras intervenidas.

9.32. Este tribunal considera que el plazo de veinticuatro (24) meses que el artículo 9 de la Ley núm. 92-04 concede a los accionistas de dichas entidades financieras intervenidas para cumplir con el plan de recompra, resulta razonable en consideración de la responsabilidad social que estos comparten con el Estado de garantizar y preservar la estabilidad y la confianza del sistema financiero nacional.

9.33. En cuanto al argumento de los accionantes de que cuando se produce el incumplimiento de las metas fijadas en el plan de recompra y/o en el plan de reestructuración, determinado discrecional y unilateralmente por la Superintendencia de Bancos, es posible que el Estado transfiera a terceros su participación, o simple y sencillamente, proceda a vender la entidad a terceros o a ceder sus activos y pasivos, conforme establecen los artículos 9 y 10 de la ley, el Tribunal Constitucional entiende que esta disposición no contraviene la Constitución, debido a que no obstante los accionistas haber dispuesto de un plazo razonable de veinticuatro meses para cumplir con los requisitos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidos para realizar la recompra de las acciones, y no haberlo hecho, se impone que el Estado, como ente regulador del sistema financiero, disponga la transferencia de dichas acciones a terceros en interés de recuperar los recursos públicos invertidos, a la vez que permite que las entidades de intermediación financiera intervenidas puedan volver a operar de manera normal, aunque bajo la responsabilidad de nuevos accionistas, por lo que esta intervención del Estado está orientada a salvaguardar el funcionamiento del sistema financiero, debido al carácter general que reviste su interés.

9.34. Por otro lado, la no objeción requerida del presidente de la República para la implementación de la Resolución de la Junta Monetaria, mediante la cual se le requiere a la Superintendencia de Bancos la ejecución de medidas cautelares que sean necesarias a los fines de preservar los fondos de los depositantes, no se traduce en una violación del principio de autonomía de la Junta Monetaria y del Banco Central, pues si bien la Constitución reconoce que el Banco Central de la República es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, presupuestaria y administrativa, y que la Junta Monetaria tiene a su cargo la dirección y adecuada aplicación de las políticas monetarias, cambiarias y financieras de la Nación, así como la coordinación de los entes reguladores del sistema y del mercado financiero, también faculta al presidente de la República como responsable del Gobierno de la Nación, a velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales (Art. 128.1, literal e)⁶, lo que se traduce en una responsabilidad constitucional ineludible a cargo del presidente respecto al uso que se den a los fondos públicos que pudieran

⁶ *Constitución dominicana de 2010. Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado. 2. En su condición de Jefe de Gobierno tiene la facultad de: e) Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales.*

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asignarse para la capitalización de entidades de intermediación financiera que se encuentren sujetas al Programa Excepcional de Prevención del Riesgo.

9.35. La Ley núm. 92-04 viola el marco constitucional de los estados de excepción.

Según los accionantes, la Ley núm. 92-04 incurre en violación de los principios que rigen el estado de excepción, así como su marco constitucional mediante la suspensión de derechos constitucionales como la tutela judicial efectiva, al permitir a la Administración Monetaria y Financiera declarar un virtual estado de emergencia sin pasar por los canales constitucionales previstos al efecto, lo cual se comprueba en la disposición contenida en el artículo 14 de la referida ley cuando dice: *cualquier acción de los accionistas deberá limitarse a reclamos judiciales sin efecto suspensivo de las decisiones y los actos dispuestos por la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, y no dan lugar a nulidad, prohibición o paralización del proceso de capitalización y/o enajenación de acciones, ni de enajenación de activos y de pasivos, ni de los actos que sean su consecuencia o que resulten necesarios para su implementación.*

9.36. El artículo 262 de la Constitución define los estados de excepción, a partir de aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. Los estados de excepción a los que hace referencia la presente acción de inconstitucionalidad estaban consignados en el artículo 55.7 de la Constitución de dos mil dos (2002). En la Constitución vigente desde dos mil diez (2010), dichos estados de excepción pueden ser de tres tipos; a saber: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia. Bajo la declaratoria de

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cualesquiera de estos estados, y previa autorización congresual, podrán ser suspendidos, temporalmente, determinados derechos fundamentales, entre los cuales no se encuentra el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso.

9.37. Considerando el marco normativo que pauta la Constitución respecto al ejercicio de los derechos fundamentales que podrían verse afectados por tal declaratoria de excepción, es pertinente destacar que en el caso que nos ocupa, las restricciones devenidas por la puesta en ejecución del Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, no entrañan la suspensión de derechos fundamentales, pues tales restricciones se circunscriben a acciones de naturaleza administrativa que pudiera adoptar la Autoridad Monetaria y Financiera en interés de preservar la estabilidad del sistema financiero nacional, las cuales se encuentran supeditadas a control jurisdiccional, según lo dispuesto en el artículo 4, literal e), de la Ley núm. 183-02 y los artículos 1,4 y 7 de la Ley núm. 13-07⁷, las

⁷ **Ley No. 1307. Artículo 1.- Traspaso de Competencias.** Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Párrafo: Extensión de Competencias.- El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (a) de la responsabilidad patrimonial del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los municipios que conforman la provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por su inobservancia o incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridad judicial competente, que diriman controversias relativas a actos inherentes a sus funciones ; (b) los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas; c) los procedimientos relativos a la expropiación forzosa pública o interés social; y (d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual.

Artículo 4.- Agotamiento facultativo vía Administrativa. El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa. (...)

Artículo 7.- Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuales contemplan el derecho a recurrir las decisiones de la Administración. Estas disposiciones, en combinación con las normas establecidas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 266 de la Constitución, relativas a las disposiciones que rigen los estados de excepción, permiten garantizar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva en la medida en que disponen el control jurisdiccional y constitucional de los actos emanados de la Administración.

9.38. El hecho de que la ley limite las acciones de los accionistas a reclamos judiciales sin efecto suspensivo de las decisiones y los actos dispuestos por la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central en el marco de un proceso de intervención realizado al amparo de la puesta en ejecución del Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, no debe interpretarse como declaratoria de un estado de emergencia, debido a que los límites que impone el referido artículo 14 de la Ley núm. 92-04, no afectan ni vulneran derechos fundamentales consagrados en la Constitución política, pues lo que procuran es evitar que en el transcurso de un proceso de intervención administrativa de carácter preventivo y fundado en derecho por parte de la Autoridad Monetaria y Financiera, el mismo no resulte obstaculizado por acciones que podrían contravenir los fines que persigue ni el propósito que lo impulsa.

9.39. Los accionantes entienden que debido a la gravedad de las restricciones antes comentadas, las mismas solo pueden ser legítimas, solo si son ordenadas conforme al marco constitucional de los estados de excepción.

mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días. (...)

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.40. Respecto a esta afirmación, el Tribunal considera que las medidas cautelares que pudiera disponer la Autoridad Monetaria y Financiera, al amparo del artículo 14 de la Ley núm. 92-04, se inscriben en un marco razonable de prevención sistémica ante los riesgos de los potenciales efectos negativos que procura evitar. Si bien los eventos que pudieran suscitarse son de naturaleza económica, las restricciones a las que pudieran dar lugar los mismos no requieren necesariamente de la declaratoria de un estado de emergencia para legitimarlas, pues las acciones y decisiones que puede adoptar la Administración Monetaria y Financiera al amparo de la Ley núm. 92-04, para proteger el sistema financiero nacional, tienen un carácter eminentemente excepcional, y están concebidas dentro del marco constitucional y legal, y no entrañan vulneración de los derechos fundamentales de los accionistas de la entidad de intermediación financiera.

9.41. **Artículo 77 de la Ley Monetaria y Financiera**

Finalmente, los accionistas consideran que el contenido del párrafo final del artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, resulta inconstitucional a la luz de una serie de principios y derechos constitucionales como el derecho de acceso a la justicia y el derecho a una justicia administrativa, al impedir recurrir las decisiones de la Junta Monetaria, cuando dispone que: “Mientras no inicie sus operaciones el Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero no serán recurribles los actos de la Junta Monetaria”.

9.42. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley núm. 13-07 del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007), en su artículo 1, las facultades que le atribuye el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera al Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero, serán



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercidas por Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, cuyas funciones a su vez fueron traspasadas y reconocidas a la jurisdicción contencioso administrativa en la Constitución de dos mil diez (2010), según lo dispone en su artículo 165; ambos textos disponen lo siguiente:

Artículo 1.- Traspaso de Competencias. Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (...).

Artículo 165.- Atribuciones. Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes:

1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter;

2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si estos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles;

4) Las demás atribuciones conferidas por la ley.

9.43. De estos contenidos se advierte que la jurisdicción contencioso administrativa aún no dispone de los tribunales contencioso administrativo de primera instancia, por lo que las funciones de estos últimos son ejercidas por el Tribunal Superior Administrativo, el cual conoce de los asuntos administrativos, tributarios, monetarios, financieros y municipales. Esta combinación de normas constitucionales y legales hace posible que las resoluciones de la Junta Monetaria puedan ser recurribles ante el Tribunal Superior Administrativo, eliminando con ello los efectos restrictivos que podían advertirse en la disposición contenida en el párrafo final del artículo 77 de la referida ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.

9.44. Del análisis anterior se desprende que las entidades de intermediación financiera disponen de los medios legales para impugnar las decisiones de la Autoridad Monetaria y Financiera por ante la jurisdicción competente, con lo que se garantiza su acceso a la justicia y al ejercicio del derecho a una justicia administrativa. Es por estas razones que este tribunal entiende que, en el presente caso, no tiene objeto referirse en el dispositivo de su decisión a la inconstitucionalidad alegada por los accionantes respecto al artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, pues su contenido ha quedado suplido y subsanado por las disposiciones legales antes citadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Rafael Díaz Filpo e Idelfonso Reyes, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, como buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libres de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Sentencia TC/0230/14. Expediente núm. TC-01-2004-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) el tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), contra la Ley núm. 92-04, que crea el Programa Excepcional de Prevención del Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera, y el artículo 77 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a las partes accionantes, Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), así como a la Procuraduría General de la República, al Senado de la República y a la Cámara de Diputados.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario