



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0334/15

Referencia: Expediente núm. TC-01-2014-0052, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Cirilo de Jesús Guzmán López contra la disposición adoptada por el Comité de Seguridad del Banco de Reservas, que prohíbe en sus oficinas de servicio el uso de celulares para sostener conversaciones telefónicas.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los ocho (8) días del mes de octubre del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2014-0052, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Cirilo de Jesús Guzmán López contra la disposición adoptada por el Comité de Seguridad del Banco de Reservas, que prohíbe en sus oficinas de servicio el uso de celulares para sostener conversaciones telefónicas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la medida de seguridad impugnada

La disposición objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se refiere a una medida de seguridad implementada por el Comité de Seguridad del Banreservas, que prohíbe en sus oficinas de servicio el uso de celulares para sostener conversaciones telefónicas.

2. Pretensiones de la parte accionante

2.1. El señor Cirilo de Jesús Guzmán López, mediante instancia recibida el doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014), interpuso ante este tribunal una acción directa de inconstitucionalidad contra la medida de seguridad implementada por el Banreservas, de prohibir las conversaciones telefónicas a través de celulares; solicitando lo siguiente:

PRIMERO: Que se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad, de la disposición de carácter general del Banco de Reservas de prohibir sin ni siquiera ninguna ley que lo sustente, derechos fundamentales.

SEGUNDO: DECLARAR no conforme con la Constitución, la prohibición del uso de celulares dentro de instituciones de servicios, por consiguiente la nulidad absoluta, por ser contraria a la constitución dominicana en el ejercicio de sus principios fundamentales a la propiedad, a la libertad, del consumidor, contenidos en los Artículos 5, 6, 8, 38, 40.15, 42, 44, 51, 53, 72.2, 73, 74 de la Constitución Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: La solución constitucional es que el Banco de Reservas y cualquier institución de servicios provea al ciudadano de un efectivo sistema de seguridad que garantice su bien estar, no jamás coartando derechos fundamentales que ni siquiera tienen el sustento legal para ser conculcados.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

2.2.1. La parte accionante sostiene que la disposición impugnada que prohíbe el uso de celulares dentro de las sucursales del Banreservas, vulnera los artículos 5, 6, 8, 38, 40.15, 42, 44, 51, 53, 72.2, 73, 74 de la Constitución dominicana, que establecen:

Artículo 5.- Fundamento de la Constitución. La Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y en la indisoluble unidad de la Nación, patria común de todos los dominicanos y dominicanas.

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 38.- Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

Artículo 40.15- Derecho a la libertad y seguridad personal. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 42.- Derecho a la integridad personal. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia:

Artículo 44.- Derecho a la intimidad y el honor personal. Toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley. Por tanto:

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

Artículo 53.- Derechos del consumidor. Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad, tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.

Artículo 72.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

Párrafo.- Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo.

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes alegatos:

3.1. Establecer el Comunicado del Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos Comerciales la prohibición del uso de celulares dentro de las instituciones de intermediación financiera, específicamente en las sucursales del Banco de Reservas, vulnera los derechos fundamentales de propiedad (art. 51), de dignidad humana (art. 38), a la libertad (art. 40), del consumidor (art. 53), y la supremacía de la Constitución (art. 6).

3.2. Ninguna institución financiera puede legislar ni imponer resoluciones que vulneren derechos constitucionales como este de prohibir a los ciudadanos dominicanos el libre uso y disfrute de sus teléfonos celulares móviles.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionada

La parte accionada, Superintendencia de Bancos, mediante su Oficio núm. 0046 del veintisiete (27) de enero de dos mil quince (2015), sostiene lo siguiente:

4.1. Desde nuestro Óptica tal afirmación no tiene sustento constitucional alguno, pues el alcance de la resolución cuyo inconstitucionalidad se pretende, dada el carácter privado de la norma emitida por el Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Bancos Comerciales Inc, la misma, no se identificó con la esencia y naturaleza de los actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la Republica, y el artículo 36 de la ley 137/11, que instituye la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de as Procedimientos Constitucionales. En efecto, dada que dicha resolución, es producto de un órgano privado, coma es el Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos Comerciales Inc.; la mismo no tiene la consideración de actos estatales de carácter normativo y alcance general, tal y coma la exigen las disposiciones legales antes citadas, en cuyo caso dicha resolución no podía ser impugnado mediante la mencionada acción en inconstitucionalidad, ya que la resolución de dicho Comité, no tiene la consideración de un acto de carácter general y normativo emanado de un Órgano público a estatal.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República mediante opinión depositada ante este tribunal constitucional veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014) argumenta, entre otros, lo siguiente:

5.1.1. Que la prohibición del uso de celulares dentro de las instituciones de intermediación financiera no debe ser entendida como una disposición administrativa de carácter normativo y alcance general emanada de una autoridad pública como lo ha señalado este alto tribunal en su sentencia TC/0041/2013, sino como un acto arbitrario, en el mejor sentido del término, que afecta ciertamente derechos fundamentales de los clientes y visitantes del Banreservas sin que medie una regulación a tal efecto a través de una ley orgánica.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1.2. En esa virtud, la acción directa de inconstitucionalidad deviene inadmisibles sin necesidad de ponderar ningún otro aspecto, lo que “procede declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el Comunicado de la Superintendencia de Bancos que expresa que la Resolución del Comité de Seguridad Bancaria, adscrito a la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana, prohíbe el uso de celulares dentro de las sucursales del Banco de Reservas.”.

6. Pruebas documentales

Los documentos depositados en el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad son, entre otros, los siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Cirilo de Jesús Guzmán López, contra la prohibición del uso de celulares dentro de las instituciones de intermediación financiera, especialmente en las sucursales del Banreservas, depositada ante este tribunal constitucional el doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014).
2. Copia del comunicado dictado por la Superintendencia de Bancos en octubre de 2000, sobre la Resolución del Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos Comerciales Inc.
3. Copia del aviso fijado en la entrada de las oficinas del Banreservas, que prohíbe, entre otras cosas, el uso de teléfonos celulares.

7. Celebración de audiencia pública

7.1. Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el seis (6) de marzo del año dos mil quince (2015). A la referida audiencia comparecieron el accionante y el representante del procurador general de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

8.1. Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución de la República, y 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).

9. Legitimación activa

9.1. La cuestión de la legitimación esta prevista en el artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.”.

9.2. Como se observa, en el sistema de justicia constitucional dominicano tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad órganos políticos, como lo son el presidente de la República, una tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores y los particulares que tengan un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. En el presente caso, la acción de inconstitucionalidad la interpone un particular, el señor Cirilo De Jesús Guzmán López; en tal sentido, procedemos a determinar si el mismo tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.4. El texto objeto de control de constitucionalidad es el comunicado de la Superintendencia de Bancos que versa sobre la resolución del Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos Comerciales Inc., en cuanto a la sugerencia de medidas a ser llevadas a cabo por las instituciones de intermediación financiera del país.

9.5. Dada la condición de cliente y usuario de los servicios del Banco de Reservas del accionante y, en consecuencia, existiendo la posibilidad de que el referido texto le puede ser aplicado, este tribunal constitucional considera que tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10. Inadmisibilidad de la acción

10.1. La parte accionante, señor Cirilo de Jesús Guzmán López, ha solicitado, ante este tribunal, que se declare la inconstitucionalidad de la disposición implementada por el Comité de Seguridad Bancaria del Banreservas, que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prohíbe dentro de sus oficinas de servicios la utilización de celulares para sostener conversaciones telefónicas. En su escrito, dicho accionante plantea la vulneración al derecho de propiedad y al principio de legalidad, en vista de que la medida de seguridad adoptada por el banco limita el uso y goce de un bien propio como es el teléfono celular, además del hecho de que no existe ninguna norma que sugiera dicha prohibición.

10.2. La Superintendencia de Bancos plantea que la resolución impugnada no tiene la consideración de acto estatal con carácter normativo y alcance general establecidos en los artículos 185.1 de la Constitución, y el 36 de la Ley núm. 137-11, ya que es producto de un órgano privado, como es el Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos Comerciales de República Dominicana, Inc., lo cual, en la especie, no es impugnabile mediante una acción de inconstitucionalidad.

10.3. La Procuraduría General de la República sostiene que el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto contra un acto particular de una entidad autónoma que afecta a los usuarios de dicha entidad bancaria, que no debe ser entendido como una disposición administrativa de carácter normativo y alcance general emanada de una autoridad pública, como se dispuso mediante la sentencia TC/0041/2013, por lo que procede declarar la inadmisibilidad de la acción.

10.4. Según lo expuesto en la instancia, la acción directa de inconstitucionalidad se interpone contra el comunicado dictado por la Superintendencia de Bancos, en octubre de dos mil (2000), que expresa, según la accionante, que la Resolución del Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos Comerciales, Inc., prohíbe el uso de celulares dentro de las sucursales del Banco de Reservas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.5. Este tribunal advierte, del examen de los documentos depositados en el expediente, que el comunicado no manifiesta la prohibición del uso de teléfonos celulares, como indica la accionante. En efecto, mediante la referida resolución, el Comité de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos Comerciales, Inc., solicita a todos los bancos e instituciones de intermediación financiera “requerir a sus clientes que no utilicen en el interior de sus locales: gorras, sombreros, cascos protectores, boinas, cachuchas y cualquier indumentaria, tales como paños, mantillas, etc., de las cuales deberán desprenderse antes de entrar en las oficinas bancarias.”.

10.6. En este sentido, la acción de inconstitucionalidad se contrae a una medida con fines preventivos adoptada por la Dirección General de Seguridad del Banreservas, con la finalidad de brindar “mayor seguridad y confianza” a los clientes y usuarios del Banco, y de “reducir la capacidad operativa de los delincuentes”, toda vez que se verifica un “creciente número de hechos delictivos en sus oficinas bancarias”.

10.7. En vista de lo anterior, este órgano ha tenido la oportunidad de conocer, por medio de acción directa de inconstitucionalidad, distintos tipos de normas y actos; en tal sentido, ha considerado, desde sus primeros precedentes sobre la materia, lo siguiente:

a. Las “alegaciones de “contrariedad al derecho” “son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal”, y que “el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello” (Sentencia TC/0013/12).

b. De la interpretación de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, se indicó además, que la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos “estatales de carácter normativo y alcance general” y que “no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante las jurisdicción contenciosa-administrativa”, puesto que “la acción pública de inconstitucionalidad no es un mecanismo establecido para impugnar decisiones de la administración ni para resolver situaciones jurídicas concretas” (Sentencia TC/0051/12). “La acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que respecto de las normas infraconstitucionales hacen los jueces en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales” (Sentencia TC/0053/12).

10.8. A partir de su precedente TC/0041/13, el Tribunal sintetiza, de manera más directa y precisa, que:

Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).

Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.

Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.

10.9. En el caso concreto, el acto impugnado, al tratarse de una medida de seguridad circunscrita a los clientes y usuarios del Banreservas, se limita a una actuación singular de la referida entidad financiera en su ámbito privado, la cual no es susceptible de impugnación por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, toda vez que dicha acción directa está orientada al ejercicio de un control en abstracto de los actos dictados por el poder público en cuanto a su contenido objetivo. No obstante, se le señala a la accionante que los actos administrativos de efectos particulares, que presuntamente vulneren derechos fundamentales o contradigan situaciones jurídicas u otros derechos, pueden impugnarse mediante la acción correspondiente ante el Tribunal Superior Administrativo o ante los tribunales contenciosos administrativos de primera instancia, cuando éstos últimos entren en funcionamiento. En consecuencia, procede declarar inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad.



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 Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto y Hermógenes Acosta de los Santos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Cirilo de Jesús Guzmán López contra la disposición adoptada por el Comité de Seguridad del Banco de Reservas, que prohíbe en sus oficinas de servicio el uso de celulares para sostener conversaciones telefónicas, por tratarse de un acto administrativo no susceptible de interposición de acción directa de inconstitucionalidad.

SEGUNDO: DECLARAR el presente procedimiento libre 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).

TERCERO: ORDENAR, la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Cirilo de Jesús Guzmán López, a la parte accionada, Superintendencia de Bancos, al Banco de Reservas de la República Dominicana, y a la Procuraduría General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

La presente 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