REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-1025

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez presidente en funciones, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaría de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **29 de abril de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos Inc. (LIDAAPI) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00903 de fecha 31 de octubre de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 8 de diciembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos de la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos Inc. (LIDAAPI), representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada la [redacted], representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 20 de diciembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted] y [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 9 de mayo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

4. El magistrado Manuel Alexis Read Ortiz no firma la presente decisión por haberse deliberado y fallado durante su periodo de vacaciones.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

II. Antecedentes

5. Mediante comunicación núm. 33-2021 de fecha 3 de diciembre de 2021 la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y préstamos (LIDAAPI), solicitó a la [redacted] la autorización para que sus asociaciones pueden operar con cuentas de ahorros y depósito a plazo en moneda extranjera apegados a la Ley núm. 183-02 Monetaria Financiera.

6. Mediante la Tercera Resolución de fecha 31 de marzo de 2022 la [redacted] rechazó la citada solicitud, fundamentada en que no existe sustento legal para la inclusión de ese tipo de productos financieros en la Ley núm. 5897-62 sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda y la Ley núm. 183-02 Monetaria y Financiera. No conforme, la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos (LIDAAPI) incoó un recurso de reconsideración, rechazado mediante la Novena Resolución de fecha 27 de octubre de 2022.

7. Posteriormente, la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos (LIDAAPI) interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que fuera declarada la nulidad de la resolución que rechazó el recurso de reconsideración, y en consecuencia fuera revocada la Tercera Resolución que rechazó la solicitud de inclusión de manejo de cuentas de ahorro y depósitos a plazo en moneda extranjera, dictando la Quinta Sala del

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00903 de fecha 31 de octubre de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido en cuanto a la forma el presente recurso contencioso administrativo, incoado por la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos (LIDAAPI) en contra de la [redacted], en fecha de 27 de diciembre de 2022, por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente. **SEGUNDO**: RECHAZA en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, CONFIRMA la Novena Resolución emitida por la [redacted], en fecha 27 de octubre de 2022, de conformidad con los motivos expuestos. **TERCERO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos (LIDAAPI); a la parte [redacted] como a la Procuraduría General Administrativa (PGA). **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

8. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Existencia de una infracción en cuanto a la forma. El TSA vulneró la tutela judicial efectiva al no motivar adecuadamente su decisión. **Segundo medio**: Existencia de una infracción en cuanto a la forma. El TSA incurrió en una incongruencia *extra petitum*. **Tercer medio:** Existencia de errónea aplicación de una norma jurídica. El TSA interpretó de manera incorrecta la Ley Monetaria y Financiera" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

9. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

V. En cuanto al interés casacional

10. Con anterioridad al examen de los medios de casación, corresponde que esta Tercera Sala evalúe si en el caso se satisfacen los presupuestos de admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley en lo relativo a la acreditación del interés casacional.

11. *La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación normativo de legitimización son distintos y están, consecuentemente, por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del Estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad*[1].

12. El interés casacional como institución procesal tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito

[1] SCJ, Primera Sala, sent. SCJ-PS-23-01912, de 31 de agosto 2023, BJ. 1353.

del artículo 10 numeral 3 literales a), b) y c) de la Ley núm. 2-23. Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa, señaladas en el numeral 2 del artículo 10, que son las siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del artículo 12 de la citada ley.

13. De conformidad con la Ley núm. 2-23, el recurso de casación se concibe como una vía de derecho que plantea una regulación con eje de optimización en que prevalece una visión institucional; se trata de una vía restrictiva que procede contra las sentencias que enuncia el artículo 10 en sus respectivos numerales. En ese sentido, el numeral 3) de dicho texto legal habilita el recurso contra las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas

sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional.

14. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación son distintas y están consecuentemente, por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del Estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

En cuanto a los medios de casación por violación a reglas que generan interés casacional por violación a las reglas para el dictado de la sentencia a cargo de los jueces y tribunales (interés casacional presunto de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los jueces de esta Tercera Sala)

15. Conviene destacar que las reglas para el dictado de la sentencia por parte de los jueces y tribunales se relacionan con los deberes funcionales del juez para la emisión de los fallos y tienen una influencia práctica en el proceso de que se trate. Se trata de deberes formales de los jueces cuya ausencia provoca que la sentencia así emitida se considere con defectos en cuanto a su

corrección y la calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, la falta o errores de motivación, etc.

16. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación con los cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta cometida por dicho funcionario, respecto de la que no se puede predicar que haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación[2]. A eso se debe que a las decisiones que tengan de este tipo de vicio no aplique la figura del interés casacional, todo de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por esta Sala en fecha 1 de agosto de 2023, pues debe considerarse que en esos casos existe un interés casacional presunto.

17. El interés casacional presunto existe cuando la norma que invoca el recurrente como fundamento de su recurso de casación es aplicable al juez y no a las partes, con lo que quedaría, en caso de que sea acogido el medio en cuestión, configurado un vicio de actividad (*in procedendo*). Esto último sucede cuando el juez que dictó el fallo impugnado violenta las reglas que rigen su accionar jurisdiccional o de funcionamiento de su profesión en lo que tiene

[2] Es bien conocido el cambio de paradigma incorporado por la Ley núm. 2-23 en lo que se refiere a que la función principal de la casación es la unificación de la doctrina jurisprudencial. De ahí que la figura del interés casacional es la de garantizar únicamente la presencia de procesos en que dicha función se verifique.

que ver con el conocimiento y decisión de los asuntos sometidos a su consideración.

18. Lo anterior en vista de que, cuando el juez transgrede las reglas que regulan el accionar de su profesión y comete y vicio de actividad -tal y como serían, a título de ejemplo simplemente enunciativo, todas las irregularidades relativas a la motivación de la decisión (insuficiencia, contradicciones, falta de ponderación de pruebas, omisión de estatuir, fallos extra *petita*, desnaturalización de hechos y pruebas etc.) su sentencia no hace doctrina jurisprudencial capaz de unificarse vía el instituto del interés casacional. De modo que este último no debe ser exigido cuando concurre ese tipo de vicio. En cambio, cuando la norma que invoca el recurrente en casación en el medio que se examina se relaciona con el derecho aplicable a las partes, se estará alegando un vicio de juicio (*in iudicando*). Cuando la Corte de Casación decide respecto de este tipo de vicio hará doctrina para unificar los criterios dispares que hayan sido adoptados por los tribunales inferiores, por lo que aplicarán aquí las disposiciones respecto del interés casacional contenidas en la Ley núm. 2-23.

19. En la especie, de la lectura del memorial de casación se advierte que en el primer medio de casación se denuncia una *falta de motivación,* mientras que el tercer medio se fundamenta en una errónea interpretación de la ley en ese

sentido, las violaciones invocadas están relacionadas con el interés casacional presunto, por tratarse de vicios que caen en el dominio de las infracciones a las normas para el dictado de la decisión y por consiguiente, no resulta indispensable una justificación del recurrente dado que envuelve un interés casacional presunto; en consecuencia, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, se dispondrá a su conocimiento.

20. Para apuntalar su primer y algunos aspectos del tercer medios de casación, los cuales se analiza en conjunto por guardar relación y convenir a la solución que se dispensará al caso, la parte recurrente alega en síntesis, que en las instancias administrativas y judiciales del proceso ha sido consistente con su posición respecto de la ambigüedad, inexactitud u omisión en las respuestas ofrecidas por la [redacted] en la resolución impugnada, lo que trasgrede el deber de motivación de los actos administrativos; que como fundamento de sus pretensiones la exponente hizo un recuento pormenorizado en sus escritos donde se resalta cada párrafo o enunciado considerado como ambiguo, así como las pretensiones que no fueron respondidas. No obstante el tribunal *a quo* en su decisión no explica por qué entiende que la resolución impugnada estuvo bien motivada, tampoco resalta cuáles son esas motivaciones y no responde los alegatos puntuales de contradicción y falta de respuesta a los reclamos realizados por la exponente;

que con un enunciado genérico y empaquetado los jueces del fondo indicaron que luego de una valoración todo estaba "bien", incurriendo en la misma falta de motivación de los actos impugnados; que tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional al respecto *para evitar la falta de motivación en sus sentencias, contribuyendo así al afianzamiento de la garantía constitucional de la tutela Judicial efectiva al debido proceso, los jueces deben, al momento de exponer las motivaciones, incluir suficientes razonamientos v consideraciones concretas al caso específico objeto de su ponderación;* que el tribunal *a quo* ignoró totalmente los argumentos vertidos por la exponente en su recurso contencioso administrativo, concentrándose en realizar un vaciado de citas jurisprudenciales y doctrinas de manera general, pero en lo que respecta al alegato central del recurso del que fue apoderado se limitó a dar su conclusión, sin exteriorizar la justificación razonada, por tanto el tribunal *a quo* no cumplió con su deber de motivar su decisión.

21. De igual manera señala, que el tribunal *a quo* incurre en una incorrecta interpretación del artículo 75 de la Ley núm. 183-02, en vista de que los jueces del fondo han generado una confusión como resultado de su interpretación cerrada, no consistente con el principio de claridad jurídica y de legalidad, razones por las cuales la sentencia impugnada debe ser casada.

22. Para fundamentar su decisión el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"VII. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS ... A. Comprobar si la Novena Resolución, expedida por la [redacted], vulneró el derecho fundamental a la debida motivación del acto administrativo al desestimar el recurso de reconsideración interpuesto por la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos (LIDAAPI). 12. La Constitución de República en su artículo 69.10, prescribe que: "*las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*." 13. En esas coordenadas, el Tribunal Constitucional (TC) dominicano, ha sostenido: "*Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas*." 14. En suma, la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, dispone que la Administración Pública debe, en consonancia del principio de racionalidad y el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, exteriorizar las razones por las cuales resolvió un determinado asunto en un sentido u otro. 15. Asimismo, el requisito de motivación ha sido concebido por el legislador como un requisito de validez de los actos administrativos, al tenor del párrafo II del artículo 9 de la Ley núm. 107-13. Y es que, la motivación es un eje transversal en un Estado Constitucional de Derecho, pues, conduce al derrocamiento de la arbitrariedad, en tanto de que se constituye como garantía básica del administrado. 16. De hecho, por mandato del Texto Constitucional en su artículo 69.10, la Administración Tributaria, se encuentra compelida a respetar la garantía del derecho a la motivación, al ser elemento

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

integrante del debido proceso administrativo. Como se ha dicho, este derecho tiene como finalidad palpable el convencimiento a las partes del por qué de la decisión que se tomó. 17. Es de rigor indicar que, el Tribunal comparte la visión de que, no cualquier motivación de la Administración es válida. Se precisa que una adecuada y correcta motivación, en el discurrir administrativo, es aquella que responde a los planteamientos formulados atendiendo a los criterios de racionalidad, razonabilidad, logicidad y pertinencia jurídica, entre otros. Por consiguiente, una motivación no necesariamente debe ser extensa, pero ha de aportar razones al punto litigioso controvertido. 18. En un diálogo con el custodio de la constitucionalidad, reiterando a su homólogo colombiano: "*La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico (...). Dado que la falta de motivación de los actos en cuestión involucra la violación al debido proceso, los preceptos de un Estado de Derecho y los principios democráticos y de publicidad del ejercicio de la función pública, la Corte ha recordado que tal vicio constituye una causal de nulidad de los actos administrativos que incurran en ese defecto. De este modo, cuando se esté ante una situación en donde(...) exista (...) un acto administrativo no motivado, la sanción que dispone el ordenamiento jurídico para dicha actuación es la de la nulidad del acto por configurarse con ella una violación al derecho fundamental al debido proceso.*" 19. Es así como, el Tribunal reitera que, un acto administrativo a través del cual se pronuncia la administración de fondo sobre el derecho de un ciudadano, que no esté debidamente motivado, vulnera su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Tales actos deben contener las circunstancias de hecho y las razones de derecho que han llevado a su expedición, es decir, una motivación fáctica-jurídica que no se base en meras afirmaciones, y una

argumentación jurídica que no se limite a la citación de las normas relacionadas con el tema. En esa línea, Administración incurre en violación a la debida motivación administrativa, en caso de no responder los alegatos formulados por los administrados. 20. En concreto, fundamentando la Novena Resolución hoy impugnada, la parte recurrida [redacted] estableció, lo que sigue: *[...] CONSIDERANDO el Comité de Dictamen expresó, que las actuaciones realizadas por la Administración Monetaria y Financiera, responden al pleno cumplimiento de normativa y, a su vez, al resguardo del interés general y de los principios generales del Derecho, prescrito en el literal e) del artículo 4 de la Ley Monetaria y Financiera y en el artículo 3 de la Ley núm. 107-13, especialmente de legalidad, juridicidad, seguridad jurídica, razonabilidad, previsibilidad y certeza normativa, además del principio del ejercicio normativo del poder. CONSIDERANDO que el Comité de Dictamen expresó, que como se ha indicado en la citada Tercera Resolución, del artículo 75 de la Ley Monetaria y Financiera se desprende que la asociaciones de ahorros y préstamos solo pueden ofrecer servicios y realizar operaciones en moneda nacional, salvo las operaciones de compra-venta de divisas, contraer obligaciones en el exterior y la concesión de préstamos en moneda extranjera, previa autorización de la* [redacted]*; tomando en cuenta la aclaración expresa de la moneda en que pueden realizar esta operación, distinción que no pudiera pasar desapercibida, toda vez que esta puntualización de moneda nacional sobre sus operaciones, son indicada sobre el tipo de entidad [...] CONSIDERANDO que el Comité de Dictamen señaló, que la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, INC., (LIDAAPI), entre sus argumentos pareciera atribuir a la* [redacted] *unas facultades regulatorias de autorización autoritarias, sin limitación alguna, en el que entiende que motivado por su percepción subjetiva de que no de no aprobar su solicitud traería "consecuencias terminales para las asociaciones", resulta suficientes para autorizarles. No obstante, el Comité de Dictamen destacó que las facultades de la Administración se encuentran delimitadas de forma que no pudiera ejercerse sin observar la normativa vigente, al alcance de sus competencias y atribuciones, además de una motivación que procure preservar el sistema financiero,*

que en este caso se traduce en el normal funcionamiento del sistema financiero, conforme dispone el literal b) del artículo 2 de la Ley Monetaria y Financiera. [...] CONSIDERANDO que no solo basta con que la Administración ostente la potestad para dictar actos discrecionales, sino que debe hacerlo bajo la debida motivación y así garantizar su validez, como lo establece el párrafo 11 del artículo 9 de la antes citada Ley núm. 107-13, sobre los requisitos de validez de los actos administrativos, el cual, entre otros aspectos, señala la motivación como elementos indispensables para aquellos actos de carácter discrecional[...] CONSIDERANDO que la [redacted] *es de opinión que las asociaciones de ahorros y préstamos deben operar en estricto apego a las normas vigentes, en el marco de las operaciones que les han sido concedidas o aquellas nuevas, que una vez se haya verificado que posean base jurídica y técnica admitida, les puedan ser autorizadas por la Administración Monetaria y Financiera; aspecto no verificado en la especie, tomando en cuenta que esta es directamente responsable de promover y mantener el principio de precaución del sistema, que no es más que conservar la prudencia bancaria. [...]* 21. En línea con los citados fragmentos motivacionales se pone de manifiesto que, para el rechazo de la autorización de inclusión en su catálogo de productos de cuentas de ahorro y depósito a plazo en moneda extranjera en las entidades con naturaleza de Ahorros y Préstamos, la parte recurrida [redacted] estableció que el artículo 75 de la Ley núm. 183-02 Monetaria y Financiera no habilitada dicha posibilidad. Es decir, a juicio del órgano superior del Banco Central, las Asociaciones de Ahorros y Préstamos única y exclusivamente pueden realizar operaciones financieras con moneda nacional. 22. A continuación, con el propósito de constatar si efectivamente el acto administrativo impugnado cumplió o no con el derecho fundamental a la debida motivación, el Tribunal se propende, en primer lugar, a analizar si la interpretación efectuada por la Administración resultó cónsona con el Texto Constitucional vigente y el conjunto de disposiciones legales que gobiernan la materia. A seguidas cuentas, estimará si dicho acto impugnado se erige con una motivación deficiente. No sin antes traer a colación su doctrina

jurisdiccional relativa al principio de legalidad para luego delimitar jurídicamente la proyección de las potestades regladas y discrecionales cuenta la Administración en el ejercicio de sus facultades. 23. Al respecto, conviene enfatizar que el Estado de Derecho que el Texto Constitucional reconoce en sus artículos 7 y 8, realiza un llamado a la interdicción de la arbitrariedad en tanto que los poderes públicos están delimitados y tasados por las normas jurídicas. Al propio tiempo, este veto a la arbitrariedad se erige en garantía de seguridad jurídica pues, coloca a las personas en condiciones de prever las consecuencias de sus propios actos. 24. Dichos preceptos constitucionales tienen una inescindible y estrecha vinculación con el principio de la supremacía constitucional en tanto que, *todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado* (art. 6 CRD). Aún más y para el caso particular de la Administración Pública, pauta la Constitución de la República que, ella se encuentra atada a actuar con *sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado* (art. 138 CRD). 25. Ciertamente, el principio de índole constitucional relativo al *sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado* conmina a la Administración a actuar apegado al conjunto de fuentes formales del Derecho, lo que incluye por supuesto, el Texto Constitucional, los Tratados Internacionales, ley, decreto, resolución y reglamento. En someros términos, la Administración se debe al ordenamiento jurídico y debe actuar en consecuencia de él. Se trata del principio de juridicidad. 26. En otra entrega donde analizábamos las implicaciones del principio de legalidad administrativa, nuestra jurisprudencia sostuvo que: "*53. Así pues, el principio de legalidad y la seguridad jurídica juegan una especie de matrimonio indisoluble en la medida en que, ambas nociones tienen como común denominador, la previsibilidad de la aplicación objetiva de las normas respectos de los actos de los poderes públicos, clarificando sus facultades y deberes*." 27. Apunta la literatura jurídica más reputada que el principio de legalidad administrativa, entraña dos vertientes. Por un lado, una vertiente formal, que supone la necesidad de no infligir

normas jurídicas aplicables cualquiera que sea y; de otro lado, una arista material, que envía a que la actuación de la Administración encuentre su cobertura en una norma de rango de ley precisamente. En esa misma línea, recuerda nuestro auto precedente: "*[...] la Norma Fundamental contempla expresamente un muro de contención a la actividad administrativa, en la dirección de que el radio de su acción debe estar precedida por una habilitación constitucional o legalmente establecida, para que de esta forma no incurra en un accionar irregular, susceptible de ser juzgada y anulada por los tribunales que encarnan la jurisdicción contenciosa administrativa, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 139 y 165 de la Constitución.*" 28. Avanza la jurisprudencia constitucional: "*Acatando sin reservas estos principios, nuestra Carta Magna, al exigir en su artículo 138 el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado, requiere que esta sumisión a la ley y al derecho sea plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones. Con ello, la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa contra legem y contra ius, puesto que el Estado de derecho conlleva el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento, norma que obviamente incluye a la Administración. En este sentido, conviene tener presente que el principio de legalidad de la Administración resulta consustancial al Estado de derecho*. " 29. Dichas precisiones nos conducen a establecer que, mientras en el ámbito privado -y consecuentemente sus relaciones jurídicas- las personas pueden realizar lo que la Ley no prohíbe, manda o impone, en clave con el numeral 15 del artículo 40 constitucional (vinculación negativa); para el caso de la Administración, ella debe actuar si y solo sí, cuando el ordenamiento jurídico así le permite efectuar su actuación administrativa y en el marco de sus potestades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 constitucional (vinculación positiva). 30. En mismo orden, apunta la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJ): "*17. Uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo es el principio de la legalidad administrativa, conforme al cual la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades*

que realicen. En suma, la administración debe está sometida de manera plena a la ley y a derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes. [...]" 31. Así, el Derecho Administrativo ha previsto dos (02) tipologías de potestades de la Administración Pública. Un tipo de potestad reglada que emerge directamente de la Ley o normativa sectorial o especializada, la cual debe ejercerse conforme los cánones que el legislador ordinario u orgánico estableció y; otra potestad discrecionalidad donde se le permite a la Administración actuar de manera libre, siempre enmarcada a los principios medulares del Derecho y, por supuesto, apegada al ordenamiento jurídico y susceptible de ser controlada por esta jurisdicción contenciosa administrativa. 32. Claramente, se vislumbra una potestad discrecionalidad en cualquier pieza legal cuando el legislador deja a manos de la Administración, la posibilidad de definir una situación concreta, no mandatando una única salida (TC/0635/17). La potestad discrecional alude a una comparación de intereses, de donde la Administración finalmente tomará el más conveniente. Por ende, media en esta facultad discrecional un juicio, de oportunidad, necesidad y conveniencia institucional. Por eso, en modo alguno, puede interpretarse que la discrecionalidad es prescindir del Derecho, sino que, debe observarse como una alternativa que ofrece el mismo Derecho para el buen desenvolvimiento de la Administración en determinados supuestos. 33. En efecto, el Tribunal Constitucional (TC) dominicano, nos dice que discrecionalidad no significa arbitrariedad, puesto que: "*13.3.14. La potestad discrecional administrativa consiste en la libre apreciación que se deja a la Administración Pública en circunstancias muy limitadas para hacer o no hacer según lo que esta considere pertinente para el interés general. La discrecionalidad bien entendida no da lugar a la arbitrariedad. Es en virtud de ese margen de discrecionalidad que se les permite a los gobernantes la libertad de designar en determinadas posiciones a aquellas personas que gozan de su confianza para la orientación y conducción de los planes institucionales.*" 34. Clarificado los

conceptos técnicos-administrativos y retomando al caso concreto, nos abocamos a analizar si la disposición del artículo 75 de la Ley núm. 183-02 Monetaria y Financiera, prevé una potestad discrecional abierta a favor de la Administración Monetaria y Financiera para regular el acceso de cuentas ahorros y depósitos a plazo en moneda extranjera a las Asociaciones de Ahorros y Préstamos o si la normativa especializada consagra la posibilidad de realizar operaciones con moneda extranjera como categoría permitida. En efecto, reza dicha disposición: *Artículo 75. De las Asociaciones de Ahorros y Préstamos. Salvo por lo dispuesto más adelante, las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, permanecerán con su naturaleza mutualista. Dichas entidades estarán bajo la regulación y supervisión exclusiva de la Administración Monetaria y Financiera y podrán realizar las siguientes operaciones: a) Recibir depósitos de ahorro y a plazo, en moneda nacional. [...] c) Conceder préstamos en moneda nacional, con garantía hipotecaria destinados a la construcción, adquisición y remodelación de viviendas familiares y refinanciamientos de deudas hipotecarias, así como conceder préstamos a otros sectores de la economía nacional con o sin garantía real y líneas de crédito, conforme lo determine reglamentariamente la* [redacted]*. j) Realizar contratos de derivados de cualquier modalidad, en moneda nacional [...]. r) Contraer obligaciones en el exterior y concede préstamos en moneda extranjera, previa autorización de la* [redacted] *[...]. v) Realizar otras operaciones y servicios que demanden las nuevas prácticas bancarias en la forma que reglamentariamente se determine. La* [redacted] *gozará de potestad reglamentaria interpretativa para determinar la naturaleza de nuevos instrumentos u operaciones que surjan como consecuencia de nuevas prácticas y que puedan ser realizados por las asociaciones de ahorros y préstamos.* 35. La citada disposición pone de relieve que, con excepción puntual de la contracción de obligaciones en el exterior y concesión de préstamos en moneda extranjera; como regla general no es permitido para las Asociaciones de Ahorros y Préstamos realizar operaciones comerciales con moneda extranjera. Atendiendo a esto, se advierte de manera cónsona, unísona y categórica que el legislador puntualizó que las operaciones de estas

entidades se mantuvieran con el uso de la moneda nacional. 36. Ligado con la anterior interpretación, corroboramos sistemática y armónicamente que la normativa reguladora de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos núm. 5897, tampoco dispone o expresa la posibilidad de que dichas entidades financieras operen con cuentas de ahorros y depósitos a plazo en moneda extranjera. 37. De lo anterior se concluye que, ciertamente, no existe ninguna normativa habilitante que establezca la posibilidad de que las Asociaciones de Ahorros y Préstamos manejen cuentas ahorros y depósitos a plazo en moneda extranjera, por lo que, consideramos que mal obraría la parte recurrida [redacted] en otorgarle la autorización a la recurrente cuando el ordenamiento jurídico vigente no consagra dicha posibilidad. El anterior criterio se funda en que, de validar la solicitud promovida por la recurrente, entonces, a todas luces el órgano superior del Banco Central incurriría en una patente violación al principio de legalidad administrativa en tanto que, su accionar reñiría con el principio de vinculación positiva por realizar una actividad administrativa al margen de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. 38. El Tribunal considera oportuno traer a colación que la Ley núm. 183-02 Monetaria y Financiera se constituye en una Ley preconstitucional a la Norma Suprema del año 2010. Lo anterior nos impele a dotar de contenido interpretativo a dicha normativa sectorial a la luz de la Norma Suprema vigente y, muy específicamente, con lo preceptuado con su parte orgánica. Advertimos que, la inclusión del paquete de cuentas ahorros y depósitos a plazo en moneda extranjera a las Asociaciones de Ahorros y Préstamos como servicio financiero, corresponde a una materia reservada al legislador orgánico y que no puede ser amparada mediante la establecida potestad reglamentaria de la Administración, así sea bajo la reglada o discrecional. Nótese que, las operaciones financieras en su modalidad de moneda nacional han sido tasadas mediante una pieza legislativa razón por la cual y por aplicación de un argumento a *maiori ad minus*, se erige en asignación directa del legislador orgánico. Dicho de otro modo, en nuestro estado de cosas

constitucionales no resulta posible que la Administración Monetaria y Financiera regule dicho servicio mediante su potestad reglamentaria debido a que su elasticidad no permite colegir una intromisión o abrogarse funciones de la esfera del Poder Legislativo (art. 4 CRD). 39. En este punto, contrario a lo argüido por la parte recurrente Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos (LIDAAPI), luego de valorar la Novena Resolución emitida por la [redacted], consideramos que se ajusta a los parámetros imperantes del Derecho vigente en tanto que: i) proveyó el acto administrativo impugnado de motivos suficientes, cubiertos de racionalidad y razonabilidad jurídica al apegarse al principio de legalidad administrativa y seguridad jurídica para desestimar la solicitud interpuesta en sede administrativa y; ii) No se revela una posición ambigua o ambivalente por parte de la recurrida pues, su estudio evidencia un análisis ponderado de las normas involucradas. De hecho, observando integralmente la especie, se advierte que la interpretación efectuada por la parte recurrida [redacted], persiguió un fin constitucionalmente válido al no adentrarse a competencias foráneas, razones por las cuales no cabe apreciar una indebida motivación del acto administrativo. 40. Con base a los anteriores motivos, procede que este Tribunal rechace en este aspecto el presente recurso contencioso administrativo, continuando con el estudio del siguiente medio propuesto por la parte recurrente…" (sic).

23. De la lectura de la sentencia impugnada se constata que, para rechazar el recurso contencioso administrativo los jueces del fondo indicaron que la [redacted] fundamentó la Novena Resolución de fecha 27 de octubre de 2022 en las disposiciones del artículo 75 de la Ley núm. 183-02, el cual señala en algunos de sus literales operaciones que las Asociaciones de Ahorros y

Préstamos pueden realizar, puntualizando que de manera expresa se refiere únicamente a transacciones en moneda nacional.

24. El artículo 75 de la Ley núm. 183-02 señala en los indicados aspectos, lo siguiente: *De las Asociaciones de Ahorros y Préstamos.* ***Salvo por lo dispuesto más adelante****, las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, permanecerán con su naturaleza mutualista. Dichas entidades estarán bajo la regulación y supervisión exclusiva de la Administración Monetaria y Financiera y podrán realizar las siguientes operaciones: a) Recibir depósitos de ahorro y a plazo, en moneda nacional… c) Conceder préstamos en moneda nacional, con garantía hipotecaria destinados a la construcción, adquisición y remodelación de viviendas familiares y refinanciamientos de deudas hipotecarias, así como conceder préstamos a otros sectores de la economía nacional con o sin garantía real y líneas de crédito, conforme lo determine reglamentariamente la* [redacted]*… i) Aceptar letras giradas a plazo que provengan de operaciones de comercio de bienes o servicios en moneda nacional… j) Realizar contratos de derivados de cualquier modalidad, en moneda nacional… n) Asumir obligaciones pecuniarias, otorgar avales y fianzas en garantía del cumplimiento de obligaciones determinadas de sus clientes, en moneda nacional… v)* ***Realizar otras operaciones y servicios que demanden las nuevas prácticas bancarias en la forma que reglamentariamente se determine. La*** [redacted] ***gozará de potestad reglamentaria interpretativa para determinar***

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

la naturaleza de nuevos instrumentos u operaciones que surjan como consecuencia de nuevas prácticas y que puedan ser realizados por las asociaciones de ahorros y préstamos. La [redacted] ***podrá ampliar las operaciones que realizan las Asociaciones de Ahorros y Préstamos****. Asimismo, transcurrido un año después de la promulgación de esta Ley, la* [redacted] *podrá autorizar la conversión de estas instituciones en el tipo de entidades de intermediación financieras previstas en el Artículo 34, siempre y cuando se garantice un tratamiento homogéneo con estas entidades, incluyendo los aspectos fiscales. La* [redacted] *dictará los mecanismos de conversión.*

25. De texto legal citado se desprende claramente las operaciones que las Asociaciones de Ahorros y Préstamos tienen permitido realizar en moneda nacional. Sin embargo, se constata de igual manera en el texto indicado que la [redacted] gozará de potestad reglamentaria interpretativa para determinar la naturaleza de los nuevos instrumentos u operaciones que surjan como nuevas prácticas en ese sector de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos. Adicionalmente precisa explícitamente dicho artículo 75 de la ley en cuestión que el órgano regulador ([redacted]) tiene potestad para ampliar las operaciones realizadas por ese tipo de entidades financieras.

26. No obstante, los jueces del fondo no expresaron motivación alguna referente a las facultades que la propia Ley núm. 183-02 le otorga a la Junta

Monetaria, lo cual era absolutamente necesario dada la naturaleza jurídica de la solicitud que originó la presente controversia.

27. La necesidad de la justificación de la precedente afirmación se maximiza en vista de los alegatos relativos a la solicitud realizada por la Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos para ampliar sus operaciones, cuestiones que resultaban de suma importancia y que debieron ser ponderadas para determinar su incidencia en el caso concreto. Sin embargo, los planteamientos expuestos por los jueces del fondo se fundamentaron únicamente en las disposiciones establecidas en el citado artículo 75, en el sentido de que ciertas y determinadas operaciones a ser realizadas por las Asociaciones de Ahorros y Préstamos lo serán en moneda nacional.

28. Aquí se presenta también, en adición a la insuficiente motivación, una errónea interpretación del citado texto del artículo 75 recién transcrito, ya que su contenido no puede ser interpretado como prohibición expresa de realizar operaciones en moneda extranjera como equivocadamente consideraron los jueces del fondo. Esto es muy importante, ya que ello permitiría a la [redacted] ponderar (positiva o negativamente) la solicitud que le hiciera en su momento la hoy recurrente en casación.

29. A partir de lo antes expuesto, esta Tercera Sala advierte que los jueces del fondo han incurrido en los vicios imputados por la parte recurrente, por configurarse una falta de motivación y una errónea interpretación de la ley; en consecuencia esta Corte de Casación procede a casar con envío la sentencia impugnada.

30. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 *cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción ...*

31. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación en costas.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00903 de fecha 31 de octubre de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02669
Recurrente: Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Inc. (LIDAAPI)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

[redacted], secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces que figuran en la estampa.