REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-0109
[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 Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, 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 **31 de enero de 2025**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00128 de fecha 3 de marzo de 2023 dictada por la Tercera Sala del

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 16 de noviembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos de la Superintendencia de Bancos de la Republica Dominicana, representada por [redacted]

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad comercial Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y [redacted], en fecha 13 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]-Alejo y [redacted].

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

3. Mediante dictamen de fecha 17 de abril de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 1 de marzo de 2017 mediante la decisión administrativa núm. DA/0081/17 la Superintendencia de Bancos (SB) declaró la responsabilidad administrativa de la sociedad comercial Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y de [redacted] e impuso una sanción pecuniaria en su contra por la comisión de la infracción de realizar actividades de intermediación financiera sin contar con la autorización de la Junta Monetaria y la inhabilitación de [redacted], por su hecho personal y en su calidad de representante de la sociedad comercial, así como el cese definitivo de las actividades y servicios de intermediación financiera.

5. No conforme con la decisión de la administración, interpusieron un recurso de reconsideración, que terminó con la decisión administrativa núm. REC/0024/17, siendo rechazado el recurso de reconsideración y confirmada la referida la decisión administrativa, razón por la cual interpusieron un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00128 de fecha

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

3 de marzo de 2023, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad, planteada por la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], relativo a la Decisión Administrativa de Reconsideración REC/0027/17 de fecha 16 de mayo. de 2017, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, por las razones dadas en el cuerpo de la presente decisión. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 16 de junio de 2017, por la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], contra la Decisión Administrativa dé Reconsideración REC/0027/17 de fecha 16 de mayo de 2017, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, por haber sido hecho de conformidad con la Ley. **SEGUNDO:** En cuanto al fondo, ACOGE parcialmente el referido recurso contencioso administrativo, y en consecuencia, DECLARA la vulneración dela Tutela Judicial Efectiva, Debido Proceso y el Derecho de Defensa, durante la instrucción del procedimiento sancionatorio administrativo, llevado a cabo por la recurrida contra los hoy recurrentes, en. consecuencia, DECLARA la nulidad del Procedimiento Sancionador Administrativo instrumentado por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, contra la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS,S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], y de igual forma, la nulidad de la Decisión Administrativa de Reconsideración REC/0024/17 de fecha 16 de mayo de 2017; y la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, ambas emitidas por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente sentencia. **TERCERO:** CONMINA a la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor JUAN CARLOS

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

MORALES CAPELLA, regirse y adaptarse a las disposiciones de la Ley núm. 183-02, como una nueva entidad de intermediación financiera, por las razones dadas en el cuerpo de la presente decisión. **CUARTO**: DECLARÁ el proceso libre de costas. **QUINTO**: ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes del proceso. **SEXTO:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Violación al derecho al deber de motivación. **Segundo medio**: Desnaturalización de los hechos y documentos" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

7. 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 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Incidentes

a) En cuanto a la caducidad del recurso de casación

8. En su memorial de defensa, la parte recurrida Inversiones y Préstamos Vegano, SA., planteó la caducidad del presente recurso de casación debido a que no ha sido emplazada por la Superintendencia de Bancos (SB) para producir su memorial de defensa.

9. Tomando en consideración que dicho pedimento tiene como finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlo con prioridad, atendiendo a un correcto orden procesal, conforme con lo dispuesto por el artículo 44 y siguientes de la Ley núm. 834-78 de 1978.

10. De conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 20 de la Ley núm. 2-23 … *Artículo 20.- Contenido del acto de emplazamiento. El emplazamiento ante la Corte de Casación deberá contener, a pena de nulidad, lo siguiente: … 8) Exhortación a comparecer hecha a la parte emplazada para que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar del acto de emplazamiento, comparezca mediante el depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, de un memorial de defensa con constitución de abogado, que contenga sus medios de defensa y excepciones, así como recurso de casación incidental o alternativo.*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

11. Como se observa, el incumplimiento de las formalidades previstas en la ley en cuanto a las notificaciones de los emplazamientos trae como consecuencia su nulidad, la cual, tomando en consideración el artículo 37 de la Ley núm. 834-78, de fecha 15 de julio de 1978 solo podrá ser pronunciada en aquellos supuestos en los que se constate un agravio resultante de dicho incumplimiento, situación que es reafirmada por el artículo 88 de la Ley núm. 2-23 que preceptúa … *Ninguna nulidad podrá ser pronunciada si quien la invoca no prueba el agravio causado por la irregularidad alegada.*

12. En la especie, se advierte que, pese a que el contenido del acto núm. 2270/2023, de fecha 20 de noviembre de 2023 instrumentado por el ministerio [redacted], alguacil de Estrado del Juzgado de Trabajo de La Vega evidencia que fue notificado única y exclusivamente a la parte correcurrida señor [redacted], resulta claro que la parte recurrida Inversiones y Préstamos Vegano, SA., ha comparecido conjuntamente ante esta jurisdicción en la forma prevista en la Ley. Por igual se advierte que dicha entidad ha ejercido oportunamente su derecho de defensa, razón por la cual no se verifica la existencia de ningún agravio que justifique la nulidad pretendida. En consecuencia, se rechaza el incidente formulado.

b) En cuanto a la inadmisibilidad por falta de interés casacional

13. Asimismo, la parte recurrida Inversiones y Préstamos Vegano, SA., planteó que sea declarado inadmisible el presente recurso de casación por no verificarse un supuesto de interés casación, al hilo de lo previsto en el artículo 10 numeral 3) de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

14. A partir de lo anteriormente expuesto, es menester indicar que "*La noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[2].

15. En ese tenor, el artículo 10, de la Ley núm. 2-23, sobre recurso de casación, prevé las presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que este procede contra: *1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: 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. 2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, 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, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

16. El interés casacional como institución procesal reviste 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. 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. Nos referimos a las materias señaladas en el numeral 2 del artículo 10,

las cuales 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 ámbito y alcance del artículo 12 de la citada ley.

17. De conformidad con la Ley núm. 2-23, el recurso de casación se concibe en el nuevo contexto procesal como una vía de derecho que plantea un ámbito regulatorio con eje de optimización en el 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.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

18. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación normativo de legitimización es distinto y está, 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.

19. El primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los integrantes de esta tercera sala tendrá efectividad respecto de los recursos de casación interpuestos a partir del 5 de noviembre del año 2023. Sin embargo, precisa que, si bien respecto de los recursos interpuestos antes de esa se predicará cierta flexibilidad respecto de las decisiones sobre el interés casacional, ello no significa la imposibilidad que esta tercera sala declare inadmisible los medios cuando efectivamente se advierta la inexistencia de dicho interés casacional.

20. En ese sentido se debe entender que cuando el recurrente ha omitido toda referencia al interés casacional, es decir, en el caso de no haber señalado siquiera en cuál de las tres (3) causales previstas respecto de ese instituto apoya sus medios de casación, deben ser declarados inadmisibles en vista de

la imposibilidad de esta Tercera Sala de determinar la existencia o no de dicho nuevo filtro introducido en el procedimiento de casación dominicano.

21. Que la inadmisibilidad de algunos medios del recurso de casación o de todos por falta de interés casacional no provoca la inadmisión del recurso, ello en vista de que este examen de la corrección o no de los medios para verificar la existencia o no de interés casacional transciende el umbral de la inadmisión del recurso de casación, sobre la base de que se abordó si el medio de casación sometido está bien o mal fundado en derecho.

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)

22. Conviene destacar que estas 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 calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, a la falta o errores de motivación.

23. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación a los cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta perpetrada dicho funcionario, respecto de la que no se puede predicarse que haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación[1]. A eso se debe que a las decisiones que adolezcan 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.

24. Concretamente, tras la lectura del memorial de casación de la parte recurrente Superintendencia de Bancos de la República Dominicana se advierte que algunos alegatos contenidos en el presente recurso se fundan en una alegada *violación al derecho al deber de motivación y desnaturalización de los hechos y documentos,* vicios que caen en el dominio de infracciones procesales y, por consiguiente, no resulta indispensable una justificación pormenorizada del recurrente dado que, envuelve un interés casacional presunto. En consecuencia, procede desestimar el medio de inadmisión planteado, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la decisión *y se procede al*

[1] Es bien conocido el cambio de paradigma incorporado por la ley 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 presencia de la figura del interés casacional es la de garantizar únicamente la presencia de procesos en que dicha función se verifique.

examen de los medios de casación que envuelven el mencionado interés presunto que sustentan el recurso de casación principal.

25. Para apuntalar su segundo medio casación propuesto, el cual se analiza en primer término por resultar útil para la mejor solución de la decisión que se adoptará, la parte recurrente alega en síntesis, que al establecer el tribunal *a quo* en la sentencia recurrida que la exponente no realizó la notificación del pliego inicial de cargos y las pruebas del proceso administrativo sancionador, es evidente que la jurisdicción *a quo* no otorgó a los documentos aportados al debate su verdadero sentido y alcance incurriendo la sentencia intervenida en una desnaturalización de documentos (de la prueba) y de los hechos.

26. Continúa alegando la parte recurrente, que al analizar los documentos emitidos por la Superintendencia de Bancos en el curso del procedimiento administrativo sancionador se puede establecer que el pliego inicial de cargos así como la decisión administrativa DA/0081/17 de fecha 6 de marzo de 2017 indica la fecha de notificación del pliego inicial de cargos de la hoy recurrida. Que puede evidenciarse entonces que ha ocurrido una clara desnaturalización de pruebas y hechos.

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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

‘‘Hechos controvertidos a) Determinar si la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, durante la instrucción del procedimiento sancionatorio administrativo que declaró la responsabilidad administrativa de los hoy recurrentes, por la comisión de la infracción de realizar actividades de intermediación financiera sin contar con la autorización de la Junta Monetaria, vulneró el debido proceso y la tutela judicial efectiva, al omitir las reglas relativas al juez natural o competente, inobservancia en la obtención de las pruebas, inobservancia en la motivación del acto administrativo, la vulneración a la libertad de empresa, los principios de legalidad, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, así como la incorrecta interpretación y aplicación de la Ley Monetaria y Financiera. b) Determinar si procede declarar la nulidad de la Decisión Administrativa de Reconsideración REC/0024/17 de fecha 16 de mayo de 2017, la cual confirmó en todas sus partes la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, ambas emitidas por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, la cual impuso una sanción de RD$10,000,000.00 a los recurrentes, la inhabilitación del señor [redacted], por su hecho personal y en calidad de representante de la sociedad comercial, así como el cese definitivo de las actividades y servicios de intermediación financiera de la sociedad comercial recurrente, sin la autorización de la Junta Monetaria… Sobre el debido proceso 2. El Tribunal Constitucional ha expresado que: “Las reglas del debido proceso, conforme lo establece el artículo 69, literal 10, del texto constitucional, deben ser aplicadas en los ámbitos judicial y administrativo en sentido amplio, de ahí que, como hemos precisado precedentemente, era pertinente cumplir con este elevado principio que se propone alcanzar la materialización de la justicia a través de la adecuada defensa de toda persona con interés en un determinado proceso. (…). En este orden de ideas, conviene precisar que cuando nuestro constituyente decidió incorporar la tutela judicial como garantía del debido proceso, aplicable en todas las esferas, lo hizo bajo el convencimiento de que el Estado contraería

un mayor compromiso para orientar toda actuación, incluyendo las propias, al cumplimiento de pautas que impidan cualquier tipo de decisión arbitraria. (…)". (Sentencia TC 133/14 del 8 de julio del año 2014). 3. El debido proceso ha sido definido por la Corte Constitucional Colombiana, así como la jurisprudencia constitucional, como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos". (Sentencia C-034/14). 4. De lo anterior se desprende que las garantías mínimas como instrumento de eficacia de la Tutela Judicial Efectiva y el debido proceso son imponibles no sólo para los particulares, sino que además de a éstos, todos los órganos de la Administración Pública se encuentran conminados a que su actuación se realice ceñida a cada una de las garantías esbozadas en el artículo 69 de la Constitución Política Dominicana. 5. El tribunal señala que "El debido proceso, concebido como aquel en el cual los justiciables, sujeto activo y pasivo, concurren al mismo en condiciones de igualdad dentro del marco de garantías, de tutela y de respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales, que le son reconocidos por el ordenamiento…". (Sentencia 10 de julio 2002, [redacted]. 1100, Págs. 62-77, de la Suprema Corte de Justicia). El debido proceso administrativo está compuesto por la parte sustantiva y formal del derecho aplicable, se erige en una garantía de raigambre constitucional sobre la cual el Tribunal Constitucional Dominicano se ha referido en precedentes TC/133/1413 y TC/0427/1524 , y que se sostiene en el cumplimiento de los pasos necesarios para efectuar una actuación. 6. En esencia, la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], procuran la nulidad de la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Decisión Administrativa de Reconsideración REC/0024/17 de fecha 16 de mayo de 2017, y consecuentemente la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, ambas emitidas por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, por haber sido emitidas en violación al debido proceso y la tutela judicial efectiva, al omitir las reglas relativas al juez natural o competente, inobservancia en la obtención de las pruebas, inobservancia en la motivación del acto administrativo, así como la vulneración al derecho a la libertad de empresa y la incorrecta interpretación y aplicación de la Ley Monetaria y Financiera, durante la instrucción del procedimiento sancionatorio administrativo, impulsado por el Pliego Inicial de Cargos Sometido por el Instructor de Sanciones del Departamento de Sanciones de la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, el cual declaró la responsabilidad administrativa de los hoy recurrentes, por la comisión de la infracción de realizar actividades de intermediación financiera sin contar con la autorización de la Junta Monetaria. 7. Es criterio compartido por esta sala, el siguiente: "Considerando, que, conforme a doctrina constante en la materia, el Juez debe descubrir la verdad objetiva de los hechos investigados, independientemente de lo alegado; peticionado por las partes (Principio de verdad Material)". (Sentencia del TCT, de fecha 27 de marzo del 1998, Boletín del TCT núm. 4, pág. 158). 8. En ese sentido, se hace necesario comprobar en virtud de los alegatos de los recurrentes, si la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, ha cumplido con el debido proceso y las formalidades propias del procedimiento; por lo que este tribunal se avoca a estudiar y conocer los argumentos antes citados sobre la violación al debido proceso y tutela judicial efectiva: a) juez natural o competente, b) inobservancia en la obtención de las pruebas, c) inobservancia en la motivación del acto administrativo, así como la vulneración a la libertad de empresa, los principios de legalidad, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, y la incorrecta interpretación y aplicación de la Ley Monetaria y Financiera. SOBRE LA VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA 9. Sostienen los

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

recurrentes, sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], que al ratificar el acto administrativo recurrido en reconsideración, se ignoró las atribuciones de competencia conferidas por la Ley Monetaria y financiera; la recurrida para justificar su calidad manifiesta que la recurrente al momento de iniciar el procedimiento sancionatorio administrativo se encontraba realizando intermediación financiera al margen de la Ley núm. 183-02. En el proceso administrativo sancionador la recurrida desconoció el rol limitado a un sector creado y regulado expresamente por la Ley núm. 183-02, ya que la recurrente en un pasado fue una sociedad comercial autorizada a operar como "casa de préstamos de menor cuantía", según licencia otorgada por la Junta Monetaria a través de la Superintendencia de Bancos, al amparo de la Ley núm. 42-90 sobre Préstamos de Menor Cuantía, que fue derogada por la Ley núm. 183-02; al efecto, las funciones reguladoras de la recurrida sobre la recurrente cesaron con la entrada en vigencia de la Ley Monetaria y Financiera, es decir, que su alcance tiene un efecto a futuro, aplicable a las sociedades que se adecuaron a dicha ley, o aquellas que se constituyeron con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma, cuestión no ocurrida con la recurrente, cuyo objeto social se ha mantenido en el tiempo; además la Ley Monetaria y Financiera no solo derogó la Ley 42-90, bajo la cual operaba la recurrente, además de que en ninguna de sus disposiciones se consagró regulación alguna para las casas de préstamos de menor cuantía; por lo que, pretender aplicar las disposiciones sectoriales de la ley monetaria y financiera a la recurrente, es desconocer el alcance de la Ley Monetaria y Financiera y el principio de irretroactividad de la ley (artículo 110 de la Constitución); lo cual revela que la recurrida no está legitimada para tramitar y perseguir procedimiento sancionador administrativo en contra de INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), amparada en las disposiciones de la ley vigente y mucho menos sancionar a dicha sociedad, ya que esas atribuciones escapan de su radio de competencia atribuidas por la Ley

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Monetaria y Financiera. 10. En respuesta a dicho planteado, sostiene la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, que los recurrentes atribuyen a la entrada en vigencia de la Ley 183-03, no solo la derogación de la Ley 4290, sino también que cesaron las facultades que tenía la Superintendencia de Bancos para supervisar a la recurrente como casa de préstamos de menor cuantía, y en virtud de esto atribuyen la vulneración de su derecho a ser juzgados por un juez natural; si bien es cierto existe la derogación de la Ley 4290 por la Ley 183-03, también es cierto que por disposición del artículo 86 de la Ley 183-03, la recurrida estaba obligada a solicitar su adaptación a una de las entidades previstas en el artículo 34 de la misma ley, lo que debió hacerlo dentro de los dos años establecidos en la nueva ley y no lo hicieron , y al no hacerlo, quedaron fuera del negocio de la intermediación financiera. A lo anterior se une el hecho de que con la entrada en vigencia de la Ley núm. 183-02, por efecto de las disposiciones combinadas de los artículos 86 y 91 de la ley, las casas de préstamos de menor cuantía quedaron aniquiladas o extinguidas, de modo que la recurrente ya no tenía forma de sobrevivir, eso de ninguna forma le excluye del alcance de la Ley Monetaria y Financiera y sus sanciones, sobre todo al haber realizado intermediación financiera. Los diferentes escenarios que podían presentarse, ahora bajo el régimen de la Ley 183-02, son: El primero, si se hubiese adaptado a uno de los tipos previstos en el artículo 34 de la nueva ley, en cuyo caso quedaba autorizada para hacer intermediación financiera y por tanto bajo la supervisión de la recurrida; y, segundo, que al no adaptarse, le impide hacer intermediación, con la consecuente ilegalidad de su incursión en dicha actividad, tal como lo señala el artículo 3 de la Ley Monetaria y Financiera. Contrario a lo sostenido por los recurrentes, corresponde a la Superintendencia de Bancos, sancionar los hechos violatorios de los artículos 3, 66 y 68 de la Ley Monetaria y Financiera; no existe otro órgano del Estado, a quien la referida ley le atribuya competencia en la materia, por lo que el supuesto de violación al principio de juez natural no se verifica en el proceso sancionador ejecutado, sin indicar

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

además los recurrentes a que juez corresponde juzgar su caso. 11. Por ser extensiva las argumentaciones, el tribunal procederá a responder cada punto sobre la vulneración al debido proceso y la tutela judicial efectiva, en apartados separados. I.- Sobre la irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica: 12. En su Sentencia TC/0609/15, del dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015), reiterada en la Sentencia TC/0272/205 , de fecha 09 de diciembre de 2020, el Tribunal Constitucional dominicano, dispuso: El principio de irretroactividad protege la seguridad jurídica, al impedir que una nueva ley pueda modificar situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su promulgación y amparadas en los principios y lineamientos contenidos en la legislación precedente. Las leyes han de aplicarse en forma inmediata y hacia el futuro, afectando tanto a los hechos acaecidos durante su vigencia como a aquellos que, iniciados bajo el imperio de la ley anterior, se consuman efectivamente con posterioridad a su derogatoria. La entrada en vigencia de una nueva ley tiene una indiscutible relación con el tiempo, que en algunas ocasiones debe ser graduada por el legislador para establecer concretamente a qué se le dará efecto retroactivo y hasta dónde se produce el alcance de dicha retroacción, cuyos efectos y formas de aplicación dan origen a lo que la doctrina ha denominado "conflictos de leyes en el tiempo". (…) Cabe resaltar que una ley se considera con efecto retroactivo cuando viola o desconoce derechos adquiridos conforme a una ley anterior y se hace la distinción de que no lo será si tal desconocimiento sólo es de expectativas de derecho. En consecuencia, los derechos adquiridos serán aquellos que entran y pasan a formar parte de la esfera del destinatario de la norma y, por tanto, no pueden ya ser eliminados. 13. Para arribar a la solución que se dará al caso, el Tribunal examinará, en primer orden, la supuesta violación al principio de irretroactividad de la ley (artículo 1106 de la Constitución), y en segundo orden, lo relativo al juez natural o competente, todo dentro del marco del derecho a una tutela judicial efectiva y el debido proceso (artículo 697 de la Constitución), así como los principios de legalidad8 y seguridad jurídica. 14.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

A los fines de poner en contexto el planteamiento de los recurrentes relativo al ámbito normativo, es necesario referir el artículo 13 de la Ley núm. 4290 de 21 de septiembre de 1955, sobre Préstamos de Menor Cuantía (ley derogada por el artículo 91 de la Ley núm. 183- 02, de fecha 21 de noviembre de 2002): "El Superintendente de Bancos y los Inspectores bajo su dependencia tendrán facultad para inspeccionar las Casas de Empeño y de Compra-Venta, y para someter a sus propietarios a la acción judicial, en caso de violación a las leyes que regulan su funcionamiento y operaciones. Todo, sin perjuicio, de las facultades de la Policía Judicial". 15. En el caso que nos ocupa, la violación al principio de irretroactividad, el cual resulta indisociable de la transgresión al principio de seguridad jurídica, se debe a que la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), fue autorizada a operar como "casa de préstamos de menor cuantía", alegando además tener licencia otorgada por la Junta Monetaria a través de la Superintendencia de Bancos, al amparo de la Ley núm. 4290 de 21 de septiembre de 1955, y conforme al Registro Mercantil-Sociedades de Comercio núm. 138, emitido por la Cámara Oficial de Comercio, Agricultura e Industria de La Vega, en fecha 22 de septiembre de 1978, el cual reposa en las glosas procesales, y establece que la referida sociedad comercial es una sociedad de lícito comercio, cuya actividad principal está dirigida a préstamos de menor cuantía, es decir, por encontrarse emitido dicho registro durante la vigencia de la Ley núm. 4290 y por tanto, estar autorizada a operar a partir de la puesta en vigencia de la Ley Monetaria y Financiera; por lo que, la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, al momento de aplicar una norma ulterior, es decir, la Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, suprimió la autorización ya otorgada para operar como "casa de préstamos de menor cuantía", acto que se tradujo en una afectación a posteriori de la situación jurídica de los exponentes; aspectos que se desarrollará en los párrafos siguientes. 1).- En cuanto a la vigencia de la norma 16. El artículo 109 de la Constitución dominicana establece que las leyes, después de

promulgadas, se publicarán en la forma que la ley determine y se les dará la más amplia difusión posible. Serán obligatorias una vez transcurridos los plazos para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional. Este artículo, al igual que el 19 del Código Civil Dominicano, establecen las condiciones de entrada en vigencia de las leyes10 . En ese sentido, Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, resultó publicada en la Gaseta Oficial con el núm. 10187, por el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo de entonces, en fecha 3 de diciembre del 2002, la cual tiene vigencia al día de hoy. 17. Señala [redacted], que "La validez de las normas por sí sola, no indica cuando éstas han comenzado a desarrollar toda su capacidad regulativa o cuando, por el contrario, queda suprimida o limitada ésta; De ahí que para determinar si una determinada situación viene regulada por una norma o por otra sucesiva, se requiera determinar si una norma es vigente o no. Para determinar si una norma está vigente es necesario verificar tres cosas: (1) cuando entró en vigor la norma; (2) Si la misma está todavía en vigor; y (3) si la norma se aplicará a situaciones o relaciones surgidas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, lo que es lo mismo, como se aplican las normas en el tiempo. La importancia de determinar la vigencia de las leyes, así como sus efectos, reside en muchas ocasiones en la aplicación de disposiciones transitorias, o derogaciones de leyes ya sea por la vía legislativa, a través de una anulación o modificación en el Congreso11, o por la vía judicial, a través de la aplicación del control concentrado mediante una sentencia de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional"12 . 18. Para comprender esta aplicabilidad, vigencia y perdida de los efectos de la norma es importante definir el termino de derogación. La profesora [redacted], se refiere al tema, expresando que "la derogación está relacionada con la vigencia de la norma. El principio que determina la derogación es el cronológico, el cual resuelve verdaderos conflictos normativos diacrónicos entre normas válidas. La derogación es un fenómeno perfectamente regular, cuyo fundamento es responder al cambio en el

sistema jurídico, ya sea para sustituir una norma por otra o para eliminar alguna norma perteneciente hasta ese momento al mismo"13 . 19. De lo anterior se advierte que operó una derogación de la Ley núm. 4290, del 25 de septiembre de 1955, por la vía legislativa, lo que se traduce en su anulación y en consecuencia la perdida de los efectos de la misma, en virtud de la Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002; cuya regulación del sistema financiero tiene por objeto velar por el cumplimiento de las condiciones de liquidez, solvencia y gestión que deben cumplir en todo momento las entidades de intermediación financiera de conformidad con lo establecido en la Ley, para procurar el normal funcionamiento del sistema en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado14 , factores que no propiciaba a cabalidad en épocas actuales la ley de 1955 y en atención al artículo 50 numeral 215 de la Constitución. 20. En ese sentido, la referida anulación y perdida de los efectos de la Ley núm. 4290, del 25 de septiembre de 1955, encuentra su origen en el hecho de que resultó expulsada del ordenamiento jurídico, no por una derogación tácita16, sino por una derogación expresa de la Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, en su sección IV titulada "disposiciones derogatorias y entrada en vigor", artículo 91, el cual enuncia un catálogo de derogaciones específicas de leyes, entre las cuales señala la citada Ley sobre Casas de Préstamos de Menor Cuantía y sus modificaciones. 21. Por tanto, no guardan razón los recurrentes cuando alegan que las funciones reguladoras de la recurrida sobre ellos cesaron con la entrada en vigencia de la Ley Monetaria y Financiera, es decir, que su alcance tiene un efecto a futuro, aplicable a las sociedades que se adecuaron a dicha ley, o aquellas que se constituyeron con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma, en virtud de que el objeto social de la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), se ha mantenido en el tiempo, bajo la cual operaba la recurrente; esto en virtud de que el artículo 19 de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, ha consagrado que la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, queda facultada

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

para realizar, con plena autonomía funcional, la supervisión de las entidades de intermediación financiera, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de dichas entidades de lo dispuesto en esta Ley, Reglamentos, Instructivos y Circulares; y exigir la regularización de los incumplimientos a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; e imponer las correspondientes sanciones, entre otras prerrogativas; por lo que, su actuación ha sido conforme a derecho; en consecuencia, el tribunal no ha constatado la vulneración a la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, así como a los principios de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica, en tal sentido, rechaza dicho planteamiento, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia, valiendo decisión. 2).- En cuanto al alcance de la norma 22. Otro aspecto de las argumentaciones de los recurrentes, sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], refieren al hecho de que resultó autorizada a operar como "casa de préstamos de menor cuantía" en virtud de la Ley 4290, y que en ninguna de las disposiciones de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera se consagró regulación alguna para las casas de préstamos de menor cuantía; por lo que, pretender aplicar las disposiciones sectoriales de la Ley Monetaria y Financiera a la recurrente, es desconocer el alcance mismo de la Ley Monetaria y Financiera y el principio de irretroactividad de la ley. 23. En atención a la derogación expresa de la Ley núm. 4290, del 25 de septiembre de 1955, mediante la Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, el legislador, a los fines de no dejar a la suerte de un limbo jurídico a las entidades que realizaban intermediación financiera sea de naturaleza privada con carácter accionario o no accionario, o aquellas de naturaleza pública que operaban previo a la promulgación de la Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, incluyendo aquellas al amparo de la Ley núm. 4290, del 25 de septiembre de 1955, el legislador no estatuyó en la Ley Monetaria y Financiera, hoy vigente, que la misma se aplicará a situaciones surgidas con

anterioridad a la entrada en vigor de la referida norma en lo relativo a reconocer la vigencia en el tiempo de las licencias de operación ya otorgadas por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, sino más bien que éste estableció en la norma que las entidades de Intermediación Financiera deberán adaptarse a lo dispuesto en la nueva ley, a los fines de adecuación en lo relativo a una de las categorizaciones estipuladas en el artículo 86 de la Ley núm. 183-02, sean estas: a) Entidades Privadas de Intermediación Financiera; b) Entidades Públicas de Intermediación Financiera17; y, c) Banca Extranjera18 . 24. El artículo 3, literal b) de la Ley núm. 183-02, dispone: "A los efectos de esta Ley se entiende por intermediación financiera la captación habitual de fondos del público con el objeto de cederlos a terceros, cualquiera que sea el tipo o la denominación del instrumento de captación o cesión utilizado. Reglamentariamente se determinarán los supuestos de captación habitual que, por su carácter benéfico, no constituyen intermediación financiera". 25. En virtud de lo anterior, el artículo 86, literal a) de la norma antes citada, señala que: "Las entidades de intermediación financiera se adaptarán a lo dispuesto en esta Ley conforme se detalla a continuación: a) Entidades Privadas de Intermediación Financiera. Las Entidades Privadas de Intermediación Financiera que estén operando a la fecha de promulgación de esta Ley, se regirán por esta Ley y se adaptarán a las disposiciones de la misma en el plazo máximo de dos (2) años, a partir de la aprobación del Reglamento correspondiente, en la forma y en los plazos parciales previstos por la Junta Monetaria, tomándose en consideración para las entidades accionarias los aspectos siguientes: i) Modificación de Razón Social: las entidades ya transformadas en los tipos de entidades de intermediación financiera definidas en esta Ley a la entrada en vigor de la misma, podrán adecuar de inmediato su razón social en base a lo dispuesto en el Artículo 38, literal b)19; ii) Autorización de Transformación: las entidades que a la fecha de promulgación de la presente Ley tengan la franquicia de Banco de Desarrollo, Banco Hipotecario de la Construcción, Financiera o Casa de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Préstamos de Menor Cuantía deberán solicitar la autorización de transformación a la Junta Monetaria a uno de los tipos de entidades de intermediación financiera accionarias definidas en el Artículo 3420 de esta Ley, para lo cual contarán con un plazo de dos (2) años. La comprobación de que las entidades de intermediación financiera han cumplido con los requisitos previamente señalados será realizada por la Superintendencia de Bancos, quien emitirá la certificación correspondiente" 21 . 26. Del análisis de las disposiciones normativas antes citadas y tras constatar el Tribual el Registro Mercantil-Sociedades de Comercio núm. 138, la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) realiza como actividad principal, otorgar préstamos de menor cuantía, que a la luz de la Ley núm. 183-02 constituye una entidad privada de intermediación financiera; que al no obtemperar al mandato y el plazo de la Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, sobre el regimiento, adaptación y el procedimiento de transformación de la entidad en los términos descritos en su artículo 86, quedó extinguida dicha entidad para realizar sus operaciones de Casa de Préstamos de Menor Cuantía, como señala la recurrida, desde el día 07 de octubre de 2005, fecha en la cual venció el último plazo otorgado por la Junta Monetaria para la transformación en una de las nuevas formas de organización prevista en la ley, para realizar operaciones de intermediación financiera en virtud de la Ley 4290. 27. La Constitución de la República, en su artículo 217, establece: "El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad". De la lectura del artículo 217 antes indicado, se advierte que el régimen económico dominicano es el de una economía social y de mercado, y como lo señala [redacted] "En este sistema económico el Estado tan solo se limita a establecer un orden jurídico objetivo para la acción

económica, caracterizado por un régimen de planificación estatal destinado a corregir las libres decisiones de las empresas y postular la libre competencia como el mecanismo más efectivo para asegurar el bienestar de todos y admite la intervención del Estado en determinadas materias económicas y sociales"22 . 28. En ese sentido, este Tribunal considera que con la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley núm. 183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, a la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), la Administración Monetaria y Financiera, contrario a lo sostenido por los recurrentes, se encuentra legitimada para tramitar y perseguir procedimiento sancionador en su contra, y por tanto su actuación se ciñe a un mandato legal de su competencia conferido por la Ley Monetaria y Financiera, por lo que disponer lo contrario a la norma es desconocer la facultad del legislador, ante su clara voluntad derogatoria de la Ley 4290 y establecer a las Casas de Préstamos de Menor Cuantía que deberán solicitar la autorización de transformación a la Junta Monetaria para operar bajo el nuevo sistema económico y financiero establecido en la norma; en consecuencia, no se desprende vulneración a la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, así como a los principios de irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica, por lo que, rechaza dicho planteamiento, valiendo decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia. II.- Sobre el juez natural y competente 29. Sostienen los recurrentes, sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], que al ratificar el acto administrativo recurrido en reconsideración, se ignoró las atribuciones de competencia conferidas por la Ley Monetaria y Financiera; y la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, para justificar su calidad, afirma que la recurrente al momento de iniciar el procedimiento sancionador administrativo se encontraba realizando intermediación financiera al margen de la Ley núm. 183-02 y con ello desconoció el rol limitado a un sector creado y regulado expresamente por la Ley núm. 183-02, en la cual no se encuentra

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

la sociedad comercial recurrente, lo cual revela que la recurrida no está legitimada para tramitar y perseguir procedimiento sancionador administrativo en contra de la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), al amparo de las disposiciones de la ley vigente y mucho menos sancionar a dicha sociedad, ya que esas atribuciones escapan de su radio de competencia atribuidas por la Ley Monetaria y Financiera. 30. El artículo 69, numeral 7 de la Constitución de la República, establece el derecho a la Tutela judicial efectiva y debido proceso, al disponer: "Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (…) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio". 31. Desde la óptica doctrinal, [redacted], establece que: "La competencia es el conjunto de facultades que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de "competencia" da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: Es su aptitud de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano"23 . En el mismo sentido, para los autores FARRANDO I., (h) y [redacted]., (directores) (Manual de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 283) la Competencia es el: "conjunto de atribuciones, determinadas por el ordenamiento jurídico y que un órgano puede y debe ejercer legítimamente"24 . Mientras que para [redacted], E., (Tratado de derecho administrativo, parte general, Tomo I, 2ª edic., ampliada y corregida, Ed. Jurídica Continental, San José, 2009, p. 442), define y amplía el concepto, como: "la suma o esfera, determinada y conferida por el ordenamiento jurídico, de potestades, facultades y deberes del ente público y de los órganos que la conforman para el cumplimiento de los fines

públicos"25 . 32. En ese sentido, la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, como uno de los órganos constitutivos de la Administración Monetaria y Financiera26 , esta investida de las facultades siguientes: "(…) Realizar, con plena autonomía funcional, la supervisión de las entidades de intermediación financiera, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de dichas entidades de lo dispuesto en esta Ley, Reglamentos, Instructivos y Circulares; requerir la constitución de provisiones para cubrir riesgos; exigir la regularización de los incumplimientos a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; e imponer las correspondientes sanciones27, a excepción de las que aplique el Banco Central en virtud de la presente Ley. También le corresponde proponer las autorizaciones o revocaciones de entidades financieras que deba evaluar la Junta Monetaria. Sin perjuicio de su potestad de dictar Instructivos y de la iniciativa reglamentaria de la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos puede proponer a dicho Organismo los proyectos de Reglamentos en las materias propias de su ámbito de competencia. La Superintendencia de Bancos tiene potestad reglamentaria interna de carácter auto-organizativo con aprobación de la Junta Monetaria, así como potestad reglamentaria subordinada para desarrollar, a través de Instructivos, lo dispuesto en los Reglamentos relativos a las materias propias de su competencia"28 . 33. En virtud de las consideraciones que anteceden, y contrario a las argumentaciones de los recurrentes, con la emisión de la Decisión Administrativa de Reconsideración REC/0024/17 de fecha 16 de mayo de 2017, la cual confirmó en todas sus partes la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, actuó bajo las atribuciones de su competencia en virtud de las disposiciones del artículo 19 de la Ley núm. 183-02, citado en párrafo anterior, y al amparo de las disposiciones de los artículos 3, literal b), 34 y 38 literal b, y 86, literal a) de la Ley Monetaria y Financiera, desarrollados en considerandos previos, por constituir la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), una entidad

de intermediación financiera que inició sus operaciones previo a la promulgación de la Ley núm. 183-02, y que a partir de dicha promulgación quedó regida por dicha ley, cuyo proceso sancionatorio administrado se originó en el hecho de que los recurrentes no se adaptaron a las disposiciones de la misma en el plazo establecido para realizar solicitud de autorización de transformación a la Junta Monetaria de la denominación de Casa de Préstamos de Menor Cuantía a uno de los tipos de entidades de intermediación financiera, y que al no obtemperar al mandato de la norma, no se encontraba autorizada para realizar operaciones de índole financiera, quedando así legitimada y facultada la Administración Monetaria y Financiera para instrumentar un procedimiento sancionatorio administrativo e imponer las sanciones correspondientes a los recurrentes por realizar actividades de intermediación financiera; por lo que estos se encuentran sometidos a los controles de supervisión que realiza la Superintendencia de Bancos; en tal sentido, se rechaza el planteamiento de los recurrentes, en virtud de que del razonamiento realizado no se desprende vulneración a la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, así como lo relativo a las reglas del juez natural y competente y la seguridad jurídica, valiendo sentencia, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia. III.- Sobre la inobservancia en la obtención de las pruebas 34. "El principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo, conforme con el 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. Por tanto, la administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes"; (Sentencia núm. SCJTS-22-0537 de fecha 31 de mayo del año 2022, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia). 35. Señala el Tribunal Constitucional dominicano, "(…) que el derecho de defensa es

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

correlativo a todo proceso, ya sea este contencioso o en el ámbito administrativo"29 . a).- En cuanto a la inspección en el domicilio sin orden judicial 36. Sostienen los recurrentes, que la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, a los fines de regular el ejercicio en la obtención de las pruebas en la inspección in situ realizada en fecha 24 de agosto de 2016, a la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), por los técnicos de la Superintendencia de Bancos, quienes en ejercicio de la facultad de supervisión establecida en el artículo 57, literal b) de la Ley Monetaria y Financiera inobservaron con dicha inspección , las garantías del debido proceso al penetrar al domicilio de una razón social ordinaria, no supervisada por la recurrida, in una orden judicial motivada. 37. La Ley núm. 183-02 (Sección VI-De la Supervisión, artículo 57, literal b), dispone: "Obligación de Sometimiento y Alcance. Las entidades de intermediación financiera estarán, individualmente y en base consolidada, bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos en el modo, forma, alcance y de acuerdo al procedimiento determinado reglamentariamente. La supervisión podrá consistir en análisis de gabinete e inspección de campo. La Superintendencia de Bancos establecerá a principios de cada año calendario un plan general estimativo de las supervisiones que deban llevarse a cabo en el sistema". B) Inspección de Campo. Las entidades de intermediación financiera y quienes puedan ser pasibles de sanción por infracción muy grave por esta Ley, están obligados a permitir y facilitar las labores de inspección en sus propias dependencias por parte de los supervisores bancarios, debidamente acreditados por la Superintendencia de Bancos, que a tales efectos tendrán la consideración de autoridad pública. La Superintendencia de Bancos, cuando las circunstancias lo ameriten, podrá auxiliarse del mecanismo de supervisión delegada. La inspección de campo tendrá por objeto evaluar los diversos riesgos que asumen las entidades financieras y la calidad de los activos, en función de las ponderaciones y clasificaciones requeridas, fiscalizar el nivel de provisiones que siendo requeridas no

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

hubieran sido constituidas, evaluar la suficiencia de las medidas para prevenir o cubrir riesgos y evaluar la gestión y organización de la entidad de intermediación financiera, analizar la composición del pasivo, y en general realizar cuantas actuaciones sean necesarias para tener un exacto conocimiento de la situación y grado de cumplimiento de la normativa regulatoria aplicable a la entidad inspeccionada, en función, no sólo de los resultados de la inspección de campo, sino de cuantos datos estén en poder de la Superintendencia de Bancos. 38. En ámbito del Derecho Comparo, la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia T- 501- 199230 , proferida el 21 de agosto de 1992 se define la autoridad pública así: "La autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen. Subjetivamente hablando, la expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejerce esa potestad (…)". 39. El conflicto en este tópico recae de forma central en el desconocimiento hecho por los recurrentes de que la recurrida SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, se encuentra investida de la facultad de supervisión sobre la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA); que el Tribunal, al realizar una ponderación razonable de todos los aspectos controvertidos del recurso, arribó a la conclusión de que los recurrentes se encuentran sometidos a los controles de supervisión que realiza la Superintendencia de Bancos; y por tanto, en virtud del artículo 57, literal b) de las Ley núm. 183-02, los técnicos que realizaron la inspección in situ en el domicilio de la sociedad comercial recurrente, ostentan la categoría de autoridad pública, y por tanto no requieren de autorización judicial para realizar la misma; en virtud de los argumentos expuestos, en el presente proceso no se verifica vulneración a la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, al no resultar la actuación de la recurrida en este aspecto, con inobservancia en vulneración al principio de legalidad en la obtención de las pruebas, en lo relativo a la inspección en el domicilio sin orden judicial, se rechaza el planteamiento de los recurrentes, sin

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia, valiendo decisión. b).- En cuanto al pliego inicial de cargos e informe levantado contra los recurrentes 40. Sostienen los recurrentes que la recurrida fundamentó la imputación sobre un legajo de pruebas a partir del pliego inicial de cargos núm. CP/0014/17, del 26 de enero de 2017, y el informe de inspección de campo, que sirvieron de sustento al acto administrativo sancionador, que nunca le fue notificado o puesto en conocimiento y que por tanto la recurrida se aleja de la verdad al sostener en la decisión impugnada que el informe fuera notificado a los recurrentes conjuntamente con el pliego inicial de cargos (numeral 27, páginas 9 y 10 de la Circular Administrativa núm. REC/0027/17, constituyendo una prueba no sometida al escrutinio de valoración de los recurrentes, violando con ello el derecho de defensa de los instanciados; constituyendo objetivamente una decisión amparada en una prueba producto de una actuación de ilegalidad en virtud del principio de legalidad de la prueba, según el cual, es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; no puede en tal caso utilizar en sus decisiones, pruebas secretas, con las cuales deja aniquilada la decisión. 41. En respuesta a lo alegado por la recurrente, la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS en su escrito de defensa advierte que: "En cuanto a la falta de notificación del informe preparado por los técnicos de la Superintendencia de Bancos, cabe señalar, que el informe es un documento de consulta interna, no es un documento sobre el cual el administrado está llamado a realizar observaciones como parte de su defensa. Es solo el insumo a partir del cual el Departamento de Sanciones y los departamentos que intervienen en el trámite del proceso sancionador administrativo, elaboran el pliego inicial de cargos y demás documentos que conforman el expediente. El proceso sancionador se inicia con el pliego inicial de cargos, el que debe ser notificado conjuntamente con las pruebas a la entidad y sus representantes, en ese sentido hay que convenir que contrario a lo alegado por los recurrentes la recurrida no estaba obligada a notificar el informe que al efecto fue preparado

con base en las pruebas levantadas". 42. Conforme se aprecia en la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS declaró la responsabilidad administrativa de la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], en virtud del artículo 68, literal a), numeral 1 de la Ley núm. 183-02, el cual dispone: "Infracciones Cualitativas. Para los efectos de esta Ley las infracciones cualitativas se clasifican en muy graves, graves y leves según, se tipifica a continuación: a) Infracciones Muy Graves. Son infracciones muy graves las siguientes:1) Realizar actividades de intermediación financiera sin contar con la autorización de la Junta Monetaria (…)". 43. La Constitución de la República en su artículo 69, numerales 4, 8 y 10, consagra la Tutela judicial efectiva y debido proceso: "Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (…) 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa (…); 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley (…); 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". 44. En atención al mandato constitucional, el legislador configuró en el artículo 72 de la Ley núm. 183-02, el Procedimiento Sancionador Administrativo a seguir, al disponer que: "Reglamentariamente se establecerá un procedimiento sancionador basado en los principios establecidos en el presente Artículo y en el Artículo 4 de esta Ley. El procedimiento se iniciará por disposición de la Superintendencia de Bancos o del Banco Central, según corresponda, en caso de infracciones a las normas vigentes. La tramitación del procedimiento sancionador se llevará a cabo por un funcionario instructor designado por la Superintendencia de Bancos o por el Banco Central, según sea el caso. Se formulará un pliego inicial de cargos que se notificará a la entidad y a las personas presuntamente responsables de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

la infracción. Practicadas las pruebas necesarias para esclarecer todas las circunstancias que rodearon la infracción, la propuesta del instructor con las pruebas pertinentes será notificada a la entidad y personas afectadas, para que en un plazo que nunca podrá ser inferior a quince (15) días, aleguen lo pertinente en su descargo31 y todo ello se pasará a informe del Consultor Jurídico del Organismo correspondiente, quien elevará la propuesta y su informe al [redacted] Central o al Superintendente de Bancos para su decisión, salvo que la propuesta sea la revocación de la autorización en cuyo caso corresponderá la decisión a la Junta Monetaria. 45. El Tribunal Constitucional dominicano, en su Sentencia TC/0386/20 de fecha 29 de diciembre de 2020, estableció: "p. Que, a propósito de lo anterior, este tribunal mediante la Sentencia TC/0331/14, numeral 10, literal g de la página 18, del veintidós (22) diciembre de dos mil catorce (2014), ha definido el debido proceso de la forma siguiente: El debido proceso es un principio jurídico procesal que reconoce que toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, mediante las cuales se procura asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso que se lleve a cabo en su contra, permitiéndole tener la oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juzgador, es por ello que la Constitución lo consagra como un derecho fundamental (…)"32 . 46. El referido órgano constitucional también desarrolló el criterio de que: "Sobre el derecho de defensa, este Tribunal ha indicado en su Sentencia TC/0006/14 que [e]l derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa, es otro de los pilares que sustenta el proceso debido. Este derecho, cuya relevancia alcanza mayor esplendor dentro del juicio, implica poder responder en igualdad de condiciones todo cuanto sirva para contradecir los planteamientos de la contraparte. El derecho de contradecir es un requisito procesal imprescindible que persigue garantizar la igualdad entre las partes, manifestaciones inequívocas de su dimensión sustantiva y adjetiva. Se trata, pues, de un componente esencial que perpetúa

la bilateralidad6 a lo largo del desarrollo del proceso"33 . 47. En ese orden, refiere además que en lo "Relacionado con la importancia de la notificación, este Tribunal ha establecido que la ausencia de notificación constituye una "irregularidad procesal", así como un "requisito procesal indispensable para garantizar el principio de contradicción y el derecho de defensa" de los recurridos (TC/0042/13)"34 . 48. La Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en su artículo 10 dispone "Todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley". 49. Es preciso puntualizar, que la doctrina respecto a dicha presunción plantea "Esta presunción de legalidad o validez del acto administrativo se traduce en el llamado privilegio del acto previo o autotutela declarativa, según el cual la Administración resuelve sobre situaciones jurídicas que afectan en relación los ciudadanos definiendo sus derechos y obligaciones de manera concluyente en el plano jurídico, con la consiguiente producción de efectos que lleva consigo el acto administrativo, entre ellos el servir como título ejecutorio, es decir, como título legitimador para el empleo de la coerción tendente a lograr de los particulares el cumplimiento de sus deberes frente a la administración. (...) esta situación de autotutela comporta que es el particular por la actuación administrativa el que, si considera vulnerados sus derechos e intereses legítimos, debe plantear la cuestión ante los tribunales de justicia partiendo de la existencia de un acto administrativo previo (...)".35 50. En torno a ese particular, el artículo 14 Párrafo I de la Ley núm. 107-13, establece "Se considerarán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, los que vulneren las normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas, y los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad". 51. Conforme

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

a la Constitución Dominicana, toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto a las normas del debido proceso, las cuales, son de aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (artículo 69). 52. En esas atenciones el Tribunal Constitucional ha indicado que: "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".36 53. De los textos legales y jurisprudenciales antes citados, se deprende que la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, no dio estricto cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 72 de la Ley núm. 183-02, al no realizar la notificación a los recurrentes el pliego inicial de cargos y las pruebas que rodearon la infracción a cargo del funcionario instructor designado por la Superintendencia de Bancos, actuación que impidió además que los procesados en sede administrativa presentaran su defensa en el plazo que dispone la norma. De lo antes citado, la recurrida, con su actuación contravino el espíritu del artículo 69 numerales 4, 8 y 10, de la Constitución de la República, emitiendo la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, sin antes agotarse la debida notificación de las referidas glosas que conformaron el expediente administrativo; asunto que ha sido corroborado, además, por la misma recurrida en su escrito de defensa, cuando expone: "El proceso sancionador se inicia con el pliego inicial de cargos, el que debe ser notificado conjuntamente con las pruebas a la entidad y sus representantes, en ese sentido hay que convenir que contrario a lo alegado por los recurrentes la recurrida no estaba obligada a notificar el informe que al efecto fue preparado con base en las pruebas levantadas", lo cual infiere que tenía conocimiento

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de causa del debido procedimiento y esto al mismo tiempo se traduce en un acto recuente de la Administración Monetaria y Financiera para que sus actuaciones estén sujetas al mandato constitucional. 54. Por otro lado, desde una interpretación taxativa de las glosas que reposan depositadas en el expediente, así como las pretensiones de las partes, tampoco existe constancia de notificación a los recurrentes del pliego inicial de cargos como responsables de la infracción, así como las pruebas que demuestren la infracción; y tal como arguyen los recurrentes, y observado por este Tribunal, dichos documentos figuran consignados Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, sobre los cuales se fundó la decisión de la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS. 55. En ese sentido, a los fines de que el procedimiento administrativo sancionador se practique de manera legítima y conforme al principio de juridicidad se deben tener en cuenta: a) Procedimiento regulado por la ley formal o por legislación reglamentaria; b) Preceptos del procedimiento que dispongan la separación de las fases de instrucción y decisión, con órganos distintos para ellos; y c) Tramitación del procedimiento adecuado y legal, para poderse imponer la sanción; d) Garantizar el derecho de defensa del presento responsable, así como su presunción de inocencia, esto en virtud de lo dispuesto en los artículos 41 y 42 de la Ley núm. 107-13. 56. En el Estado Constitucional, Democrático y de Derechos que impera en nuestra legislación, las entidades siempre deberán aplicar sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso, el cual se manifiesta en dos dimensiones: El debido proceso adjetivo o formal, que entiende al debido proceso como un conjunto de condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa del administrado y; el debido proceso sustantivo, donde el debido proceso no se inserta en un constructo procedimental, sino que implica la compatibilidad de los pronunciamientos jurisprudenciales con los estándares de justicia o razonabilidad; en el caso de la especie, la actuación de la Administración Monetaria y Financiera, trasgrede la Tutela Judicial

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Efectiva y el Debido Proceso de tipo adjetivo o formal, en virtud de la inobservancia de la notificación del pliego inicial de cargos e informe levantado contra los recurrentes por parte de la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS. 57. En atención a las argumentaciones antes citadas, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que se ha podido constatar la vulneración a la Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso, así como el principio de legalidad, por inobservancia en la notificación del pliego inicial de cargos, el informe y las pruebas recogidas por la Administración Monetaria y Financiera, y utilizarlas para fundamentar la decisión de tipo sancionatoria administrativa en el proceso seguido contra los recurrentes, lo cual a su vez se traduce en una vulneración a su derecho de defensa, en ese tenor, acoge a plenitud el planteamiento expuesto en el presente recurso en este sentido, por contravenir los preceptos constitucionales antes indicados, declarando la vulneración de derechos y garantías constituciones, en perjuicio de los recurrentes, como se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia. 58. En ese ámbito, cuando se realiza un acto administrativo sin que se hayan realizado las actuaciones de un debido proceso administrativo como se ha señalado más arriba, se lesiona su derecho de defensa y consecuentemente, se constituye un acto inválido que provoca jurídicamente hablando que la situación vuelva al estado anterior al pronunciamiento del acto; en esa tesitura, este Colegiado procede acoger el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 16 de junio de 2017, y en consecuencia declarar la nulidad del Procedimiento Sancionador Administrativo instrumentado por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, contra la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], por realizar operaciones de intermediación financiera sin la autorización de la Junta Monetaria, y por efecto, la nulidad de la Decisión Administrativa de Reconsideración REC/0024/17 de fecha 16 de mayo de 2017, y la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, ambas emitidas por la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS. 59. El Tribunal, al constatar la vulneración de derechos fundamentales, no procederá a examinar y estatuir sobre las demás vulneraciones expuestas por los recurrentes, en ocasión de esta, en virtud de que la vulneración a los derechos fundamentales se ubica en la etapa de instrucción del procedimiento sancionatorio administrativo, y consecuentemente, los actos emitidos y procedimientos emitidos posteriormente corren la suerte de éste. Deberes fundamentales de los recurrentes 60. Si bien es cierto, los recurrentes son titulares de derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución de la República, los mismos no escapan del radio de acción de sus deberes fundamentales. 61. El artículo 75 numeral 1 de la Constitución de la República, establece: "Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes: 1) Acatar y cumplir la Constitución y las leyes37, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas". 62. En el caso de la especie, es importante señalar, que la nulidad del procedimiento sancionador administrativo, así como de las decisiones de la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, en favor de los recurrentes se origina en el hecho de que el Tribunal pudo constatar una vulneración a la Tutela Judicial Efectiva, Debido Proceso, al principio de legalidad y derecho de defensa durante la instrucción del procedimiento sancionatorio administrativo llevado a cabo por la recurrida; lo cual de ningún modo puede interpretarse el hecho de que la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA), se encuentre realizando sus operaciones de conformidad con la Ley núm. 183-02, lo cual no es el caso de la especie, en los términos descritos en el cuerpo de la presente sentencia; en ese sentido, la presente decisión no se puede interpretar por parte de los recurrentes, como un mecanismo sobre el cual mantenga en el tiempo sus operaciones sin cumplir con las disposiciones de

la ley vigente, ya que la decisión: a) Si bien, ha declarado la vulneración a derechos y garantías de los recurrentes, también le colocaría al margen del sometimiento a la ley vigente, ante la posibilidad de que puedan operar sin la autorización de la Junta Monetaria, sin transformarse en una de las entidades de intermediación financiera establecidas en la Ley Monetaria y Financiera, aspecto que constituiría un mal precedente al no corresponderse con el actual Estado Democrático y de Derecho. b) Colocaría a la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, en la imposibilidad de ejercer las facultades que le confiere la norma, en cuanto al principio "non bis in idem", la seguridad jurídica y la cosa juzgada. 63. En virtud del citado artículo 75 numeral 1 de la Constitución de la República, procede conminar a la sociedad comercial INVERSIONES Y PRÉSTAMOS VEGANOS, S.A. (INPREVESA) y el señor [redacted], regirse y adaptarse a las disposiciones de la Ley núm. 183-02, realizando el procedimiento para constituirse como una nueva entidad de intermediación financiera, en virtud de la expiración de los plazos para realizar su transformación a una de las modalidades dispuesta en la norma, por ser lo correcto conforme a Derecho, a los fines de que se ajusten a los parámetros de legalidad en sus operaciones, cuyo procedimiento deberá efectuarse a partir de la notificación de la presente decisión'' (sic).

28. La jurisprudencia ha establecido que *la desnaturalización de los hechos y documentos de la causa supone que a los hechos establecidos como verdaderos no se les ha dado el sentido o alcance inherente a su propia naturaleza*[2]; Asimismo se ha indicado que *para que exista desnaturalización de los hechos de la causa que pueda*

[2] SCJ, Primera Sala, sent. núm. 76, 14 de marzo 2012, BJ. 1216; sent. núm. 13, 13 de enero 2010, BJ. 1190; Tercera Sala, sent. núm. 23, 16 de abril 2003, BJ. 1109, pp. 759-773.

conducir a la casación de la sentencia impugnada, es necesario que, con tal desnaturalización, la decisión no quede justificada, en hecho y en derecho, por otros motivos[3].

29. El estudio minucioso de la decisión impugnada pone de relieve que las actuales recurridas interpusieron su recurso contencioso administrativo en procura de que, principalmente, fuera: i) anulada la circular núm. REC/0019/17, relativa al procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra por violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva y; ii) anulado el consecuente procedimiento administrativo sancionador impulsado por el Pliego Inicial de Cargos, según se advierte en las páginas 6 y 7 del fallo atacado.

30. En esa tesitura, el análisis de la decisión impugnada evidencia que los jueces del fondo procedieron a acoger dicho recurso contencioso, fundamentados en que la actual recurrente no depositó ningún tipo de documentación probatoria alguna que permitiera hacer constar la notificación del pliego inicial de cargos, así como las pruebas que demostraran la infracción en el procedimiento administrativo sancionador. De lo dicho se desprende que, para resolver la cuestión litigiosa apoderada

[3] SCJ, Salas Reunidas, sent. núm. 1, 22 de enero 2014, BJ. 1238; sent. núm. 2, 5 de marzo 2003, BJ. 1108, pp. 94-99.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

dichos magistrados procedieron a aplicar el concepto de la carga dinámica de la prueba.

31. Al respecto, resulta preciso agregar que, en atención a las características particulares del caso analizado, aplica el concepto dogmático denominado carga dinámica de la prueba, el cual permite a los jueces decidir, frente a la situación concreta planteada, sobre cuál de las partes se soporta el fardo de la prueba sobre la base de la mejor condición material para aportarla al debate. En ese sentido, frente al hecho controvertido entre las partes relativo a la aducida violación al debido proceso administrativo, recaía sobre la administración pública aportar la prueba de su cumplimiento, pues forma parte de sus responsabilidades que corren a su cargo. Adicionalmente, es este último el que tiene mayor posibilidad de demostrar su cumplimiento o no por la cercanía material que tiene con los elementos probatorios que se le relacionan.

32. Por tanto, al no haberse proporcionado a los jueces del fondo el conjunto de documentos que conformaban el expediente administrativo relacionado con el procedimiento administrativo sancionador seguido contra los ahora recurridos, con el objetivo de desvirtuar las imputaciones hechas en el recurso contencioso administrativo, se evidencia que, contrario a lo alegado por la recurrente, los jueces del fondo no incurrieron en el vicio de

desnaturalización de las pruebas aportadas al debate, puesto que al analizar los medios sometidos a su escrutinio ejercieron su facultad soberana de apreciación, determinando que en el caso analizado el procedimiento no se ajustó a las reglas del debido proceso administrativo para sancionar a la entidad hoy recurrida, especialmente en cuanto al derecho de defensa.

33. En cuanto al debido proceso de ley, el Tribunal Constitucional ha indicado mediante precedente TC/020/17 de fecha 11 de enero de 2017 que *(…) las garantías mínimas establecidas en el artículo 69 de la Constitución de la República se aplican a todo el proceso sancionador administrativo*.

34. Que además cabe destacar que la parte recurrente no depositó en el expediente abierto con motivo del presente recurso los documentos en cuestión debidamente recibido por la secretaría del tribunal *a quo*, que permita a esta Corte de Casación verificar los vicios que se denuncian en su memorial de casación.

35. Según ha sido juzgado en reiteradas ocasiones por esta Suprema Corte de Justicia, actuando como Corte de Casación *La sentencia se basta a sí misma y hace plena fe de sus enunciaciones, que no pueden ser abatidas por las simples afirmaciones de una parte interesada, y que su contenido debe ser creído hasta inscripción en falsedad*; en ese sentido, no basta que la parte recurrente alegue

que se aportaron pruebas que demuestren que no hubo violación al debido proceso, sino que debió demostrar tales hechos, lo que no hizo.

36. Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en síntesis, que para fallar el tribunal *a quo* indicó lo siguiente: ''De los textos legales y jurisprudenciales antes citados, se desprende que la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS no dio estricto cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 72 de la Ley núm. 183-02, al no realizar la notificación a los recurrentes el pliego inicial de cargos y las pruebas que rodearon la infracción a cargo del funcionario instructor designado por la Superintendencia de Bancos, actuación que impidió además que los procesados en sede administrativa presentaran su defensa en el plazo que dispone la norma. De lo antes citado, la recurrida, con su actuación contravino el espíritu del artículo 69 numerales 4, 8 y 10 de la Constitución de la República Dominicana, emitiendo la Decisión Administrativa DA/0081/17 de fecha 01 de marzo de 2017, sin antes agotarse la debida notificación de las referidas glosas que conformaron el expediente administrativo...''; Que, puede verse que la jurisdicción *a quo*, no realizó un análisis de los elementos probatorios sometidos al debate, situación que constituye una violación a la obligación de la adecuada motivación de las decisiones jurisdiccionales debido a que los motivos contenidos en la

sentencia recurrida no constituyen una exteriorización congruente para la solución del caso.

37. Continúa alegando la parte recurrente, que el tribunal *a quo* solo se limitó a indicar que la exponente incumplió el debido proceso y el derecho de defensa al no haber notificado las pruebas y el pliego inicial de cargos del procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, no se advierte ningún razonamiento que ponga de manifiesto un análisis detallado de las pruebas sometidas al proceso, entre de las cuales se destaca la decisión administrativa REC/0027/2017 emitida en fecha 17 de mayo de 2017 y que fuera depositada.

38. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben en el numeral 27 de la presente decisión.

39. Es preciso indicar que, como eje esencial de legitimación del fallo adoptado por un tribunal, la motivación consiste en la argumentación en la que los jueces explican las razones jurídicamente válidas e idóneas para justificar una decisión[4]. La obligación que se impone a los jueces de motivar sus decisiones constituye una garantía del ciudadano, derivada del debido proceso y la tutela judicial efectiva[5]; que en ese tenor, el Tribunal

[4] SCJ Salas Reunidas núm. 2, 12 diciembre 2012. BJ. 1228.
[5] Artículo 69 de la Constitución dominicana.

Constitucional, respecto del deber de motivación de las sentencias, ha expresado lo siguiente: "La debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagradas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta con la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas[6]"

40. En la especie, de la lectura de la sentencia impugnada, esta Corte de Casación ha comprobado que no está afectada de un déficit motivacional como lo denuncia la recurrente, sino que, al contrario, la decisión impugnada contiene una congruente y completa exposición de los hechos y circunstancias de la causa, así como una motivación suficiente, pertinente y coherente, lo cual ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, ejercer su poder de control y determinar que en la especie se ha hecho una correcta aplicación del derecho; cumpliendo así con lo establecido en el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil y al debido proceso; por tanto, procede rechazar el medio examinado.

[6] TC, sent. núm. TC/0017/12, 20 de febrero 2013.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

41. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.
42. 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 es 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00128 de fecha 3 de marzo de 2023 dictada por la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02481
Recurrente: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
Recurrido: Inversiones y Préstamos Vegano, SA., y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón. Anselmo Alejandro Bello F., 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 y el secretario que figuran en la estampa.