REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-0118

[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, 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 sociedad comercial CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL. contra la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00030 de fecha 30 de abril de 2021 dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de diciembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia suscrito por los Lcdos. [redacted], [redacted] y Elayne M. Batista Acosta actuando como abogadas constituidas de la sociedad comercial CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL., representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 21 de diciembre de 2023, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Lcdo. [redacted].

3. Sobre la defensa del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) es necesario indicar que en materia contencioso administrativa los poderes públicos se encuentran permanentemente representados por el Procurador General de la República, por aplicación del párrafo V del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación; artículo 6 de la Ley núm. 1486-38 sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, así como los artículos 26 y

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

30 de la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

4. Mediante dictamen de fecha 8 de mayo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. Con motivo de un recurso contencioso administrativo interpuesto por la sociedad comercial CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL. contra el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) y el señor [redacted], con la finalidad de que fuera revocada la resolución núm. RJ núm. 005-2019 de fecha 28 de febrero de 2019 dictada por el referido consejo, la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00030 de fecha 30 de abril de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: Declara INADMISIBLE el recurso contencioso administrativo incoado por la empresa CBS DEVELOPMENTS NUEVAS TERRAZAS, S.R.L contra la Resolución RJ. Núm. 005-2019 de fecha 28/02/2019, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), y el señor [redacted] por haber transgredido las disposiciones del

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

artículo 23 de la Ley núm. 1494, del 9 de agosto del año 1947. **SEGUNDO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **TERCERO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente CBS DEVELOPMENTS NUEVAS TERRAZAS, S.R.L, a las partes recurridas CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR "PROCONSUMIDOR", al señor [redacted], y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **CUARTO:** 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:** Incongruencia, ilogicidad y falta de motivos. **Segundo medio**: Violación a la tutela judicial efectiva, así como del principio de razonabilidad. **Tercer medio:** Desnaturalización del alcance del artículo 23 de la Ley 1494 que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa" (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-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

V. Sobre el defecto de la parte recurrida

8. Previo al examen del recurso de casación, esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de la parte recurrida [redacted] conforme con lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

9. Según al artículo 19 de la Ley núm. 2-23 *Una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente notificará acto de emplazamiento a todas las partes que hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su depósito. Párrafo I.- El acto será notificado a la persona misma que se emplaza o en su domicilio real, o en el domicilio de elección que indique el acto de notificación de la sentencia, si fuere el caso. Párrafo II.- El acto de emplazamiento llevará anexo una copia con constancia de recibo del memorial de casación y el inventario de los documentos que hubieren sido depositados conjuntamente, a pena de nulidad si produce indefensión.*

10. En ese tenor, el artículo 21 de la indicada norma dispone que *La parte recurrida depositará el original de su memorial de defensa con constitución de abogado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, que contendrá sus medios de defensa, excepciones o presentará recurso de casación incidental o*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

alternativo, así como los documentos en que sustente sus medios, en un plazo no [redacted] *(10) días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento. Párrafo I.- El memorial de defensa y el inventario de documentos que hubieren sido depositados, será notificado al abogado de la parte recurrente dentro de los tres (3) días hábiles a partir del depósito indicado en este artículo... A falta de depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.*

11. De la disposición legal citada resulta que la recurrida en casación hará defecto cuando no deposite su memorial de defensa o el acto de su notificación en el plazo indicado por la ley[1].

12. En la especie se verifica que la parte recurrida [redacted] fue regularmente emplazada por la parte recurrente a través del acto núm. 1358/2023 fecha 7 de diciembre de 2023 instrumentado por [redacted], alguacil ordinario de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, notificada en el domicilio de dicho señor ubicado en la avenida Monumental núm. 2, residencial Nuevas Terrazas, apartamento 401-D, Altos

[1] Subrayado nuestro.

de Arroyo Hondo, Santo Domingo, Distrito Nacional, entregado en sus manos.

13. Igualmente, el examen de los documentos aportados al expediente revela que la parte recurrida [redacted] realizó el depósito de su memorial de defensa en fecha 21 de diciembre de 2023; sin embargo, no fue notificado a la parte ahora recurrente, según se verifica de los archivos de esta Suprema Corte de Justicia.

14. Al respecto, una de las consecuencias del pronunciamiento del defecto es que la corte de casación debe desechar el memorial de defensa irregularmente depositado fuera de los plazos previstos por la ley.

15. Al no existir evidencia de que la parte recurrida [redacted] haya notificado su memorial de defensa con constitución de abogado en ocasión de este recurso de casación, procede que esta corte de casación pronuncie el defecto en contra de la referida parte recurrida, por no haber satisfecho las formalidades establecidas en la ley para comparecer ante esta jurisdicción, por lo que entiende procedente desechar el memorial de defensa depositado por la parte ahora recurrida; tal y como se hará constar en la parte dispositiva de esta decisión.

16. Para apuntalar su primero, segundo y tercer medios de casación propuestos, los cuales se conocen en conjunto por estar estrechamente

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

vinculados y por la solución que será dispensada al caso, la parte recurrente sostiene en esencia que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados pues de acuerdo con los motivos contenidos en la sentencia impugnada, en particular en los ordinales 7, 8 y 10 se advierte que se limitaron a señalar que la resolución impugnada se encontraba incompleta para declarar el recurso contencioso administrativo inadmisible, sin que especificara el estado de incompletitud del documento dejando sin fundamento válido la decisión en ese aspecto.

17. Argumenta además la parte recurrente como apoyo de los medios de casación propuestos, que fue inobservado en la decisión emitida que al momento de interponer el recurso en cuestión en fecha 11 de abril de 2019 la parte recurrente depositó los documentos correspondientes que lo sustentaban, entre los que constaba una copia de la resolución núm. 005-2019 emitida por el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protecciones de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), siendo esto una cuestión reconocida por los jueces hasta que luego se alegó su incompletitud sin que se especificara en modo alguno qué página o contenido del acto administrativo impugnado no reposaba en el expediente examinado y que al fallar así se violentó el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso contemplado en el artículo 69 de la Constitución dominicana así como el

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

derecho de defensa del recurrente, esto si se piensa que la secretaria de un tribunal se encuentra revestida de fe pública y por tanto el haber marcado como recibido el acto impugnado sin realizar anotación respecto de alguna página restante-lo que justificaría el fallo atacado-configura un punto de relevancia en este proceso.

18. Aunado a lo anterior argumenta que puede constatarse con los argumentos expuestos que la jurisdicción *a quo* no realizó, como era su deber, una evaluación del contenido de las pruebas aportadas, incurriendo con esto en el vicio de falta de valoración probatoria de documentos, vicio este que se asimila a una falta de motivación de las sentencias, y que, en ese sentido no debe perderse de vista que la motivación es una garantía que tienen los sujetos procesales y que constituye un componente del derecho fundamental al debido proceso y de defensa, pues la motivación de la sentencia es lo que legitima las decisiones judiciales evitando que puedan ser consideradas arbitrarias.

19. Como colofón señala que los vicios señalados se manifiestan cuando el tribunal *a quo* estableció en el numeral 8 de su decisión que fue violentado el artículo 23 de la Ley núm. 1494-47, puesto que no se aportó el acto administrativo impugnado, explicando que al encontrarse incompleto el aportado y no haberse subsanado dicha situación en el curso del proceso se

imponía la inadmisión del recurso, desnaturalizando el alcance de las disposiciones del citado artículo puesto que, contrario a lo que se establece allí, un estado de incompletitud que no se encuentre motivado ni respaldado con documentos en modo alguno puede ser englobado en lo allí ordenado, motivos por los cuales la sentencia impugnada debe ser casada.

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

"MEDIOS DE INADMISIÓN 3. El medio de inadmisión tiene fundamento en el artículo 44 de la Ley núm. 834 del 15 de julio de 1978, el cual de manera implícita establece que la falta de objeto constituye un medio de inadmisión, a saber: "Constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisible en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada". 4. Los fines de inadmisión son medios de defensa utilizados por un litigante para oponerse a la demanda interpuesta en su contra, sin contestar directamente el derecho alegado por su adversario, sin discutir el fondo de la misma, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada. 5. Conforme al principio de legalidad de las formas "el tiempo, el lugar y la forma de los actos procesales deben ser los establecidos por la ley y por ende deben ser rigurosamente observados, que, al no ser ejecutados oportunamente, carecerán dichos actos de eficacia jurídica". Dicho principio, ha sido consagrado por nuestra Suprema Corte de Justicia, mediante sentencia núm. 16 de fecha 24 de agosto de 1990, cuando expresa que: "Las formalidades requeridas por la ley para interponer los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras, la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

inobservancia de las mismas se sanciona con la nulidad del recurso". 6. Que el artículo 23 de la Ley núm. 1494 del 9 de agosto del año 1947, impone como requisitos del recurso, los siguientes: "La instancia expondrá todas las circunstancias de hecho y de derecho que motiven el recurso; transcribirá o anexará copia de todos los actos y documentos contra los cuales se recurra, y terminará con las conclusiones articuladas del recurrente. No deberá contener ningún término o expresión que no concierna al caso de que se trate". 7. Tras realizar un análisis a la instancia introductoria del recurso contencioso administrativo que nos ocupa, a los fines de verificar los aspectos formales, los cuales son de orden público,esta Sala ha podido comprobar que, la parte recurrente CBS DEVELOPMENTS NUEVAS TERRAZAS, S.R.L, depositó conjuntamente con su instancia la Resolución RJ. Núm. 005- 2019 de fecha 28/02/2019, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), sin embargo, es evidente que la misma se encuentra incompleta; por lo que la recurrente ha incurrido en una omisión flagrante a las formalidades procesales exigidas para la interposición de un recurso contencioso en materia tributaria, en violación a lo establecido en al artículo 23 de la Ley Núm. 1494, sobre que instituye la jurisdicción contenciosa administrativa. 8. Una vez observada la solicitud de recurso contencioso administrativo depositada por la parte recurrente es evidente la inobservancia de la misma al artículo 23 de la Ley núm. 1494, el cual exige ciertos requisitos de forma, dentro de los cuales se encuentra el de anexar o transcribir los actos impugnados ante esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que al tampoco haber sido subsanado en un hipotético escrito ampliatorio o de réplica con el depósito de la resolución núm. 005-2019, procede la declaratoria de inadmisibilidad del recurso que nos ocupa. 9. La doctrina reconoce y la jurisprudencia ha consagrado el principio legal que establece que: "La valoración de una o más formalidades legales origina implícitamente un fin de no recibir o medio de inadmisión". Como consecuencia de lo anterior el

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

Tribunal entiende que no procede conocer ni examinar el recurso, ni los argumentos expuestos por el recurrente, ya que tales alegatos son cuestiones de fondo que se procede a ponderar cuando el recurso es admitido en la forma. 10. En tal virtud este Tribunal declara inadmisible le recurso interpuesto por la parte recurrente, CBS DEVELOPMENTS NUEVAS TERRAZAS, S.R.L, contra la resolución núm. 005-2019, del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) y el señor [redacted], por violación a la formalidad procesal establecida en el artículo 23 de la Ley núm. 1494 del 9 de agosto del año 1947. 11. Procede a declarar el presente proceso libre de costas, en virtud del artículo 60 numeral 5 de la Ley 14-94" (sic).

21. De los motivos transcritos se verifica que el tribunal *a quo* se decantó por declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo elevado a su consideración, pues la parte recurrente depositó, conjuntamente con su instancia, la resolución núm. RJ- núm. 005-2019 de fecha 28 de febrero de 2019 dictada por el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)- cuya impugnación se pretendía- sin embargo se encontraba incompleta, por lo que se incurrió en una omisión a las formalidades procesales exigidas para la interposición de un recurso dispuestas en el artículo 23 de la Ley núm. 1494-47 el cual dispone ciertos requisitos de forma dentro de los cuales se encuentra anexar o transcribir los actos impugnados.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

22. La Ley núm. 1494-47 del 9 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone acerca del régimen procesal para el procedimiento de instrucción de recursos ante dicha jurisdicción, obligando al sujeto con interés legítimo para actuar a cumplir con los requerimientos formales para la estructuración de un recurso contencioso susceptible del control jurisdiccional.

23. Respecto de dicho propósito el artículo 23 de dicha ley reza: *"La instancia expondrá todas las circunstancias de hecho y de derecho que motiven el recurso; transcribirá todos los actos y con las conclusiones articuladas del recurrente. No deberán contener ningún término o expresión que no conciernan al caso que se trate"*.

24. La exigencia legal de la transcripción de *"todos los actos"* que se relacionen con las conclusiones pretendidas por el recurrente o accionante inicial sin duda alguna que se relaciona con el acto administrativo o actividad administrativa formal cuya nulidad se pretende con el apoderamiento de la jurisdicción administrativa, tal y como sucede en la especie.

25. Sin embargo, dicho texto del artículo 23 de la Ley 1494-47 debe ser interpretado en combinación sistemática con el artículo 4.7 de la Ley 107-13, el cual establece, como derecho de los administrados a la buena administración, el beneficio que se no se le obligue a depositar documentos

que ya obren en poder de la Administración pública o que versen sobre hechos no controvertidos o relevantes.

26. Dicha interpretación sistemática debe concluir en que, cuando la existencia del acto impugnado no es controvertida, es obligación de la Administración su depósito, por encontrarse en mejores condiciones materiales para ello (cercanía con la prueba), todo en aplicación del concepto denominado carga dinámica de la prueba.

27. En la especie, del examen de la sentencia impugnada se advierte que no era controvertido entre las partes en causa la existencia la resolución núm. RJ núm. 005-2019 de fecha 28 de febrero de 2019 dictada por el referido Consejo Directivo del Instituto de Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) cuya nulidad estaba siendo solicitada, lo que obligaba a la Administración a su depósito. En ese sentido, los jueces del fondo, al momento de declarar la inadmisión del recurso o demanda que nos ocupa por el hecho de que el administrado no depositó de forma completa el acto administrativo impugnado, ha hecho una errónea aplicación del artículo 23 de la Ley núm. 1494-47 antes mencionado, razón por la que procede la casación de la sentencia impugnada.

28. 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

PRIMERO: PRONUNCIA EL DEFECTO de la parte recurrida, [redacted] en ocasión del recurso de casación interpuesto la sociedad comercial CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL. contra la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00030 de fecha 30 de abril de 2021 dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: CASA la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00030 de fecha 30 de abril de 2021 dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02650
Solicitud núm.: 003-2023-02779
Recurrente: CBS Developments Nuevas Terrazas, SRL.
Recurrido: [redacted] y compartes
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Casa

del presente fallo y envía el asunto a la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

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