REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-3399

[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, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F., y Rafael [redacted], jueces miembros asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **30 de septiembre de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Administradora de Riesgo de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA) contra la sentencia núm. 0030-1642-2025-SSEN-00067 de fecha 26 de febrero de 2025

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

dictada por la Cuarta Sala del 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 2 de abril de 2025 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. [redacted], actuando como abogado constituido de la empresa Administradora de Riesgo de Salud Grupo Medico Asociados SA. (ARS GMA), representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), representada por [redacted] mediante memorial depositado en fecha 14 de abril de 2025 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted].

3. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada por el Procurador General Administrativo Lcdo. [redacted], mediante memorial depositado en fecha 16 de abril de 2025 en el centro de servicio

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial.

4. Mediante dictamen de fecha 19 de agosto de 2025 suscrito por la Lcda. Fadulia [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

5. El mag. Manuel R. Herrera Carbuccia, no firma la presente decisión por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

II. Antecedentes

6. En fecha 8 de abril de 2022 el gerente financiero de la Administradora de Riesgos de Salud Grupo Médico Asociados SA., (ARS GMA) remitió de manera virtual a la Superintendencia de Riesgo de la Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) varias comunicaciones con el objetivo de dar cumplimiento a los requerimientos normativos sobre la entrega de los estados financieros y operativos.

7. Mediante comunicación de fecha 26 de agosto de 2022 la ARS remitió los informes financieros debidamente firmados y sellados, no obstante dichos documentos fueron registrados por la SISALRIL con la observación recibidos sin leer.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

8. Posteriormente en fecha 7 de septiembre 2022, la Superintendencia de Riesgos de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) notificó al Dr. [redacted] presidente de ARS GMA la comunicación SISALRIL DJ núm. [redacted], relativa al inicio de un proceso sancionador contra la administradora, tras una investigación que evidenció los múltiples incumplimientos en cuanto a la debida remisión de los reportes obligatorios a través de los esquemas SIMON y las disposiciones contenidas en los artículos núm. 148 literal e), 150 literal i), 176 literal e) y 181 literal f) de la Ley núm. 87-01, la Resolución Administrativa núm. 00194-2013, que establece el procedimiento para el envío de las informaciones a través de los esquemas del SIMON, los artículos 2 Numeral 1) y 35 del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud, el artículo 7 del Reglamento sobre Límites de concentración de Propiedad y Control Accionario y de Decisión de las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y las Prestadoras de Servicios de Salud (PSS), aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social, mediante la Resolución núm. 262-04, de fecha 3 de marzo de 2011, y el artículo 6 numeral 4 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

9. En fecha 3 de febrero de 2023 la SISALRIL emitió la resolución DJ-GIS-núm. 0002-2023 sancionando a la ARS GMA por haber cargado con atraso varios esquemas de reporte de información, algunos de los cuales, al momento de la elaboración de la resolución, se encontraban pendientes con errores, en violación a los artículos antes mencionados.

10. No conforme con la decisión, ARS GMA interpuso un recurso de reconsideración que culminó con la resolución DJ-RR-núm. 0007-2023, la cual rechazó el recurso y confirmo la resolución sancionadora; inconforme interpuso un recurso jerárquico el cual fue rechazado mediante la resolución 583-02, de fecha 1 de febrero de 2024), razón por la cual interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2025-SSEN-00067 de fecha 26 de febrero de 2025, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Tributario interpuesto por la empresa Administradora de Riegos de Salud Grupo Médico Asociados, S.A. (ARS GMA), contra la resolución núm. 583-2, de fecha 01 de febrero de 2024, dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). **SEGUNDO:** RECHAZA, en cuanto al fondo, el referido recurso contencioso administrativo, por los motivos anteriormente expuestos. **TERCERO:** DECLARA libre de costas el presente proceso.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

CUARTO: ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a las partes envueltas y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

11. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Falsa interpretación de la ley. **Segundo medio:** Mala aplicación del derecho y la doctrina jurisprudencial de la SCJ. **Tercer medio:** Violación al artículo 40 de la Constitución Dominicana y el artículo 36 de la Ley 107-13. **Cuarto medio:** Violación del artículo 42 numeral 1 de la Ley 107-13, que establece la separación entre la función inspectora y sancionadora" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael [redacted]

12. De conformidad con lo que establecen 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, esta sala es competente para conocer el presente recurso.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

V. Sobre el interés casacional

13. En el presente caso, la parte recurrente plantea que su recurso está investido de interés casacional, en virtud del artículo 10 numeral 3) literal a) de la Ley núm. 2-23 debido a que la sentencia impugnada fue resuelta en oposición a la doctrina jurisprudencial de la corte de casación.

14. En primer orden, 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*[1].

15. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 contempla los 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.*

[1] Ley núm. 2-23, sobre recurso de casación, del 17 de enero 2023, considerando sexto.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo 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 tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el 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**

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa, materias señaladas en el numeral 2) del artículo 10, a saber: 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 concierne a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de la que provenga la sentencia impugnada.

17. En el caso que nos ocupa, la parte recurrente fundamenta la existencia del interés casacional en la oposición de la decisión impugnada con las sentencias: (i) SCJ, Primera Sala, núm. 344, del 24 de julio de 2020; (ii) SCJ, Primera Sala, núm. 198, del 28 de marzo de 2018; (iii) SCJ, Primera Sala, núm. 236, del 24 de julio de 2020; (iv) SCJ, Primera Sala, núm. 29, del 11 de julio de 2012; (v) SCJ, Primera Sala, núm. 124, del 30 de mayo de 2018; (vi) Sentencia TC/0230/24 del Tribunal Constitucional; (vii) Sentencia TSE-núm. 011-2018 del Tribunal Superior Electoral, argumentando que el tribunal *a quo* ignoró el criterio jurisprudencial relativo al hecho no controvertido, la doctrina de la prueba del hecho negativo y de la prueba diabólica, en los cuales estas dos últimas invierten el fardo de la prueba.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

18. **En la especie, tras la lectura del segundo medio de casación propuesto, esta Tercera Sala ha podido constatar que la parte recurrente Administradora de Riesgos de Salud Grupo Médico Asociados, SA., (ARS GMA) sustenta el desarrollo del medio en análisis sobre una supuesta violación a la carga de la prueba, la cual se encuentra relacionada al interés casacional presunto por tratarse de vicios que recaen en el dominio de infracciones cometidas por el juez respecto de las normas para el dictado de la decisión y, por consiguiente, no resulta indispensable una justificación pormenorizada de las partes recurrentes dado que envuelve un interés casacional presunto, razón por la cual esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, se dispondrá a su conocimiento, de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional de esta Tercera Sala suscrito el día 1 de agosto del año 2023** ***y se procede al medio que envuelve el mencionado interés presunto que sustentan el recurso de casación.***

19. La presente decisión respecto de conocer el presente recurso sin antes atender al filtro que supone el interés casasional es un asunto de orden público que debe ser ordenado sin que las partes lo hayan solicitado.

20. Para apuntalar su segundo medio de casación propuesto, el cual se analiza en primer término por resultar útil para la mejor solución de la decisión que

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

se adoptará, la parte recurrente alega en síntesis que la hoy exponente fue sancionada en virtud de infracciones contempladas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el CNSS mediante la Resolución núm. 169-04, de fecha 25 de octubre de 2007. Que, fue alegado ante los jueces del fondo que no procedía dicha sanción en virtud de que dicho reglamento no tenía ninguna validez jurídica al no haber sido publicada en gaceta oficial o periódico de circulación nacional conforme el artículo 109 de la Constitución y el artículo 1 del Código Civil. Que, no obstante, el tribunal *a quo* rechazó dicho argumento alegando que le correspondía a la hoy exponente probar la aludida publicidad del Reglamento que no se llevó a cabo por medio de certificación emitida por periódicos de circulación nacional o la gaceta oficial haciendo constar la publicidad del citado reglamento.

21. Continúa alegando la parte recurrente que, el hecho de que dicho reglamento no haya sido publicado en la gaceta oficial o en un periódico de circulación nacional, se trata de un hecho no controvertido entre las partes, el cual no fue negado ni contestado por la parte recurrida tanto en sede administrativa como la jurisdicción *a quo* y, por ende, los jueces del fondo ignoraron la doctrina del hecho no controvertido, la doctrina de la prueba del

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

hecho negativa y la prueba diabólica, últimas dos que invierten el fardo de la prueba.

22. Manifiesta además la parte recurrente que, ante el agurmento de la hoy exponente en el sentido de que el citado reglamento no constituye una norma jurídica obligatoria al no haber entrado en vigencia ante su no publicación en la gaceta oficial o periódico de circulación nacional, le correspondía a la recurrente Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) aportar la prueba de que dicho reglamento había sido publicado.

23. Para fundamentar su decisión en lo relativo al vicio atribuido, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

''Vulneración del artículo 109 de la Constitución y artículo 1 del Código Civil (Publicidad). 36. La parte recurrente, Administradora de Riesgo de Salud Grupo Médico Asociados, S.A. (ARS GMA), argumenta que, la SISALRIL le sancionó en virtud del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, el cual, no tiene ninguna validez jurídica, y no constituye una norma legal obligatoria, por no haber sido publicado en la gaceta oficial o en un periódico circulación nacional, conforme a lo establecido por el artículo 109 de la Constitución y el artículo 1 del Código Civil Dominicano. 37. El artículo 109 de la Constitución de 10 de julio de 2015, establece: "Entrada en vigencia de las leyes. 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". 38. El

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

artículo 1 del Código Civil, complementario en esta materia, dispone: "Las leyes, después de promulgadas por el Poder Ejecutivo, serán publicadas en la Gaceta Oficial. Podrán también ser publicadas en uno o más periódicos de amplia circulación en el territorio nacional, cuando así lo disponga la ley misma o el Poder Ejecutivo. En este caso, deberá indicarse de manera expresa que se trata de una publicación oficial, y surtirá los mismos efectos que la publicación en la Gaceta Oficial. Las leyes, salvo disposición legislativa expresa en otro sentido, se reputarán conocidas en el Distrito Nacional y en cada una de las Provincias, cuando hayan transcurrido los plazos siguientes, contados desde la fecha de la publicación hecha en conformidad con las disposiciones que anteceden, a saber: En el Distrito Nacional, el día siguiente al de la publicación. En todas las Provincias que componen el resto del territorio nacional, el segundo día. Párrafo. - Las disposiciones que anteceden se aplican también a las Resoluciones y a los Decretos y Reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo. (…)". 39. El artículo 3 de la Ley 107-1318. Principios de la actuación administrativa. En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo con los siguientes principios: (…); 7 Principio de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo, dispone: "En el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que por razones acreditadas de confidencialidad o interés general sea pertinente en cada caso". 40. La Doctrina, con relación al alcance del principio de publicidad de las normas dispone, la publicidad de las normas ha de cumplir ciertos requisitos de certeza exigidos por la seguridad jurídica: "a) publicación en el boletín oficial que tenga atribuida esa función, según la norma de que se trate; b) publicación calificada, esto es, realizada en la sección de boletín destinadas a las disposiciones de carácter general; c)

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

publicación y difusión inmediata, evitando que entre la fecha de la norma y al fecha de su publicación medie un periodo de tiempo que no dé lugar a discriminaciones entre los que conocen que la norma se va a publicar y las que no lo conocen; d) publicación completa, no solo el texto de la nueva norma sino también del texto que resulta de las modificaciones que en la norma se introduzcan mediante la técnica de la actualización o consolidación; y, e) publicación exacta de los originales con garantía de que las correcciones o errata que padezcan los originales o su reproducción no va a lesionar su seguridad jurídica porque va a tener lugar cuando se ordene por quien tiene competencia para ello y sin eficacia retroactiva cuando no se trate de meras erratas tipográficas fácilmente reconocibles, sino errores de fondo([redacted], 1993)". 41. En adición, el principio de publicidad como consecuencia ineludible de la proclamación del Estado de derecho (…), garantiza el principio de publicidad …, principio que se encuentra inmediatamente reconocido en relación con el de seguridad jurídica, también consagrado (…), pues solo pueden asegurarse las posiciones de los ciudadanos la posibilidad de ejercer y defender sus derechos, así como la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlos mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido, por lo que resulta contrarias al principio de publicidad, aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento … La publicidad de una norma en el boletín oficial del Estado deja constancia de su existencia y contenido ante la comunidad, que debe respetar y cumplir y ante los órganos y tribunales, sin precisar de una comunicación especial y sin que su cumplimiento deba serle reclamado o recordado por nadie, pues la publicación constituye un verdadero acto constitutivo, y es el instrumento necesario para determinar la fecha de la entrada en vigor, exteriorizando la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

eficacia y obligatoriedad de la general, como ha reconocido reiterada jurisprudencia de esta sala (por todas, la sentencia de 15 de noviembre de 1983), sentencia de 31 de octubre de 1979, que para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, deberán publicarse en el boletín oficial del Estado y entrar en vigor conforme a lo dispuesto en el Código Civil (…) (STWS, Sala 3ra, de 16 de diciembre de 1997, Tribunal Superior Español)". 42. El artículo 31 numeral 8 de la Ley 107-13, Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en cuanto a los Principios del procedimiento aplicable a la elaboración de reglamentos, planes o programas, dispone: "Publicación. La entrada en vigor del reglamento o del plan territorial o urbanístico requiere su previa e íntegra publicación en la Gaceta Oficial o en un diario de circulación nacional o local, según sea el caso". 43. El artículo 2 del Reglamento de sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, [aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), en virtud de la Resolución No.169-04, de fecha 25 de octubre del año 2007], establece: "Ordena la publicación de la presente resolución en un periódico de circulación nacional, para los fines legales correspondientes". 44. En la especie, este Tribunal advierte que, la parte recurrente pretende que se revoque la resolución 583-02 antes descrita, argumentado que fue sancionada en virtud del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, el cual, a su juicio, no tiene ninguna validez jurídica, y no constituye una norma legal obligatoria, por no haber sido publicado en la Gaceta oficial o en un periódico de circulación Nacional; sin embargo, de la lectura del artículo 2 del referido reglamento, se lee, que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) ordenó su publicación, en un periódico de circulación nacional, por lo que, le correspondía a la hoy recurrente probar

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

que la aludida publicidad no se llevó a cabo, como bien pudo haberse proveído de alguna certificación emita por periódicos de circulación nacional, o gaceta oficial, haciendo constar que no se le dio publicidad a dicho reglamento. Ha de recordarse, a propósito de la presente cuestión, la doctrina, "El juez realiza a expensas de la prueba producida una especie de reconstrucción de los hechos, descartando aquellos que no han sido objeto de demostración y sobre ellos aplica el derecho" 19. Por tanto, este tribunal rechaza el argumento planteado por la parte recurrente, sin necesidad de hacerlo consignar en la parte dispositiva de esta sentencia'' (sic).

24. Respecto de este punto de la carga de la prueba en el derecho contencioso administrativo resulta conveniente señalar que esta Sala se ha referido a ese mismo tema para la materia contencioso tributaria, situación que vale la pena reproducir aquí debido a la analogía existente entre estas dos materias ya que al final de cuentas se trata en definitiva de determinar los efectos que en el derecho probatorio tiene el artículo 10 de la Ley núm. 107-13, relativo a la presunción de validez de los actos administrativos, bajo el entendido de que la administración tributaria es en definitiva, administración pública regida, salvo la aplicación de las leyes que le son aplicables, por las mismas leyes de carácter general.

25. También resulta prudente abordar el hecho de que las consideraciones que más abajo se desarrollarán guardan relación directa con el tema general

y abstracto relativo a la influencia que tiene el artículo 10 de la Ley núm. 107-13[2] en el régimen de la prueba en la materia contencioso administrativa, así como algunas otras precisiones, también de carácter general, que afectan este derecho probatorio especial.

26. En ese sentido resulta imperioso empezar diciendo que la legislación vigente en materia contencioso administrativa no contiene una teoría general de la carga de la prueba. Sin embargo, la Ley 1494-47 nos permite acudir al derecho civil de manera supletoria[3], que para el caso que nos ocupa sería el artículo 1315 del Código Civil.

27. El artículo 1315 del Código Civil prescribe dos situaciones: a) el que reclama el cumplimento de una obligación debe probarla; y b) el que pretenda estar libre de ella debe también probar el hecho que ampara su afirmación.

28. El análisis minucioso de lo dicho anteriormente provoca que deba señalarse que la obligación que tradicionalmente se impone al demandante de lo civil para que pruebe los hechos que fundamentan su demanda[4], es

[2] Texto que señala de manera explícita el principio de validez del acto administrativo en nuestro ordenamiento.
[3] Art. 29.- La sentencia podrá decidir el fondo del asunto o disponer las medidas de instrucción que hubieren pedido las partes, el Tribunal las considerare de lugar para el esclarecimiento del asunto. Si tal fuere el caso, el Tribunal celebrará las audiencias que fueren necesarias, con asistencia o representación de las partes, hasta dictar sentencia definitiva. Todas las sentencias del Tribunal Superior Administrativo se fundamentarán en los preceptos de carácter administrativo que rijan el caso controvertido y en los principios que de ellos se deriven y en caso de falta o insuficiencia de aquellos, los preceptos adecuados de la lesgilación civil. Se redactarán en la misma forma de las sentencias de los Tribunales del orden Judicial.
[4] Afirmación que no es totalmente cierta para lo civil.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

totalmente infundada para esta materia de lo contencioso administrativo, en la cual la demanda o recurso contencioso que formula el particular es un acto de defensa contra una actuación de los Poderes Públicos que le impone una situación jurídica desfavorable que él quiere revertir judicialmente. Por esa razón debe concluirse, en términos muy generales y abstractos, que corresponde a la administración probar los hechos en los que funda sus actos de carácter desfavorables, cuando son negados por las personas perjudicadas.

29. Así las cosas, en la especie corresponde al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) la obligación de probar todos los hechos y circunstancias que originaron la medida desfavorable impuesta por el acto impugnado, tomando en serio la parte capital del citado artículo 1315 del Código Civil, circunstancia esta que no cambia por el hecho de que sea el administrado quien impugne por la vía jurisdiccional ya que ello no lo convierte en reclamante de una obligación al tenor del citado artículo 1315 del Código Civil, sino que es una persona que en definitiva se está defendiendo de una imputación hecha por los poderes públicos y niega los hechos base de dicha imputación.

30. Que la respuesta derivada del artículo 1315 del Código Civil se encuentra reforzada por los principios que condicionan y regulan el accionar de toda administración pública en general y tributaria en particular, pues en un

sistema en el que prevalezca un Estado de derecho, tal y como proclama nuestra Constitución en su artículo 7, sería inaceptable que la administración pública imputara a un ciudadano o empresa una situación totalmente desfavorable a sus intereses y que recaiga sobre estos últimos la prueba de un hecho negativo[3] ya que una obligación de ese tipo, diluye totalmente el control jurisdiccional que está a cargo del Poder Judicial, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 139 de la Constitución.

31. En efecto, si la administración debe ser creída en lo que dice, no debiendo demostrar la veracidad de sus actos y afirmaciones, dicha situación implicaría una imposibilidad para controlar sus actos a pesar del referido mandato previsto en el citado artículo 139 de la Constitución, careciendo de objeto y sentido la institución del control jurisdiccional de los actos de la administración pública.

32. De ahí que, el derecho fundamental a un debido proceso establecido en el artículo 69 de la Constitución, así como el párrafo II del artículo 9 y el párrafo I del artículo 14, ambos de la Ley núm. 107-13 sobre Procedimiento Administrativo, ordenan, a pena de nulidad, que la administración pública motive suficientemente sus actuaciones, la cual debe incluir la prueba de todos los hechos y circunstancias que justifican la actuación de que se trate,

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

principalmente si afecta derechos e intereses tal y como en el caso de la suspensión de los efectos de un contrato suscrito entre la administración pública y el administrado, lo cual es robustecido por el artículo 26 de la referida Ley núm. 107-13, que obliga a toda administración pública a recabar todas las pruebas necesarias a los fines de obtener información de calidad y decidir de manera correcta y veraz con respecto del tema por ella considerado.

33. En cuanto a esto, es bien sabido que este deber de motivar no se cumple si el órgano decisor no exhibe de manera pública las razones que, según su parecer, justifiquen la decisión de que se trate, todo precisamente para garantizar: 1) que exista un control democrático por parte de la ciudadanía en general de que los poderes públicos están sujetos al derecho (derechos de participación política democrática); y 2) principalmente y en lo que se decide por medio de esta sentencia, para que los interesados puedan ejercer su derecho a la defensa -de acuerdo con lo previsto en el artículo 69.2 de la Constitución dominicana-, en la fase de control jurisdiccional de los actos que consideren contrarios a derecho ya que sin esta externalización de las razones y pruebas que supuestamente justifican el acto impugnado, no podrá el perjudicado defenderse correctamente respecto del mismo acto.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

34. Es pertinente reiterar, que si bien este goza de una presunción de legitimidad, de veracidad y de legalidad establecido en el artículo 10 de la mencionada Ley núm. 107-13, no crea una inversión del fardo probatorio que contradiga lo antes indicado ya que esa presunción solo alcanza la existencia jurídica del acto en cuestión y no respecto de la veracidad de su contenido, es decir, la prueba, los hechos y circunstancias de los fundamentos legales y fácticos de sus decisiones.

35. **Sin perjuicio de lo antes indicado, esto no quiere decir que ciertas afirmaciones del recurrente en combinación con la parte final del artículo 1315 del Código Civil, no constituyan una obligación de tipo dialéctico que provoquen obligaciones probatorias a cargo del administrado cuya solución jurídica dependerá del análisis del caso particular por el juez apoderado.**

36. Estos criterios aplican perfectamente en el caso de la especie, pues esta Tercera Sala ha podido verificar que los jueces del fondo fundamentaron, de un lado, el rechazo del recurso contencioso administrativo sosteniendo que la Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA) no demostró prueba al efecto de que el reglamento en cuestión cumplió

con la publicidad de lugar, confirmando así la resolución jerárquica impugnada.

37. Al centrarse la controversia del caso en cuestión, entre otros aspectos, en el alegado hecho de que el acto administrativo impugnado fue fundamentado sobre una norma jurídica que no es obligatoria al tenor de lo dicho precedentemente, es evidente que la administración pública, en este caso la Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), es quien se encuentra en mejor condición de probar la publicación que alega en la jurisdicción contencioso administrativa en ocasión del examen de la validez y control de la legalidad del acto administrativo que se impugna, **máxime cuando las faltas e incumplimientos hallados por la administración pública se fundamentan en la violación a una norma que ella aplica para justificar la sanción que ella misma ha impuesto al administrado**. Por eso entendemos que la administración debió aportar cualquier medio de prueba que permita constatar al órgano jurisdiccional que sus hallazgos se encuentran conforme con la verdad material, lo que no advirtió el juez del fondo.

38. En ese sentido podría concluirse que en el razonamiento del tribunal *a quo* se verifica una desacertada inversión de la carga de la prueba, en

consecuencia, procede acoger el medio en análisis y casar con envío ese aspecto del fallo impugnado.

39. En ese tenor, atendiendo a la decisión asumida por esta Tercera Sala, no procede ponderar los demás aspectos y medios de casación planteados en su memorial de casación por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

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

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

V. 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:

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm: 2025-R0320219
Recurrente: Administradora de Riesgos de Salud Grupo Medico Asociados, SA. (ARS GMA)
Recurrido: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2025-SSEN-00067 de fecha 26 de febrero de 2025 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael [redacted].

[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.