

---

Sentencia impugnada: Tribunal Superior Administrativo, del 26 de febrero de 2015.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: BDO, S. R. L.

Abogados: Dra. Laura Latimer Casasnovas y Lic. Vitelio Mejía Ortiz.

Recurrido: Consejo Nacional de Valores.

Abogados: Licdos. Félix Lugo y Ervin Novas Bello.

**TERCERA SALA.**

*Casa.*

Audiencia pública del 28 de junio de 2017.  
Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por la entidad BDO, S. R. L., organizada y funcionando de conformidad con las leyes dominicanas, con domicilio y principal establecimiento en la Av. Ortega y Gasset, núm. 46, esq. Tetelo Vargas, de esta ciudad de Santo Domingo, debidamente representada por su director de auditoría Carlos Alberto Ortega Cordero, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0095715-8, de éste domicilio y residencia, contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo, el 26 de febrero del 2015, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a la Dra. Laura Latimer Casasnovas, por sí y por el Lic. Vitelio Mejía Ortiz, abogados de la entidad recurrente BDO, S. R. L.;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Félix Lugo, Procurador General Administrativo, en representación de la entidad recurrida Consejo Nacional de Valores;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 31 de marzo de 2016, suscrito por Lic. Vitelio Mejía Ortiz y la Dra. Laura Latimer Casasnovas, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0196478-1 y 023-0114550-0, respectivamente, abogados de la entidad recurrente, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 3 de mayo de 2016, suscrito por el Lic. Ervin Novas Bello, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0186529-3, abogado de la entidad recurrida;

Que en fecha 17 de mayo de 2017, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Edgar Hernández Mejía, en funciones de Presidente; Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Alvarez, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 27 de junio de 2017, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de

la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo, en su indicada calidad, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que en fecha 4 de octubre de 2012 mediante Comunicación núm. 0022924, la Superintendencia de Valores le requirió a la empresa BDO, S. R. L., los documentos que avalaran los cálculos de pagos de intereses relacionados con la Emisión de Valores SIVEM-037, correspondientes al trimestre abril-junio de 2012; **b)** que en fecha 12 de octubre de 2012, dicha empresa hizo depósito de los referidos documentos indicando que hizo un anexo del informe corregido sin la notificación de la diferencia de los intereses; **c)** que el 23 de noviembre de 2012, la Superintendencia de Valores, mediante Comunicación núm. 023216 le manifestó a dicha empresa el incumplimiento de obligaciones consistentes en: 1) remisión inexacta de la información contenida en el punto **e)** relativa al pago por concepto de capital e interés de la emisión del informe como representante de tenedores correspondiente al trimestre abril-junio 2012 de la indicada emisión SIVEM-037 del Banco Nacional de la Vivienda y la Producción; 2) remisión inexacta del informe como representante de la masa de obligaciones correspondiente al trimestre abril-junio 2012 de las emisiones SIVEM-041 y SIVEM-058 de la Empresa Generadora de Electricidad Haina; y 3) incumplimiento al Contrato de Emisión, Contrato de Garantía y al Prospecto de Colocación de la emisión núm. SIVEM-044 de Corporación Delta Intur, respecto al informe de las propiedades dadas en garantía de ciudad Satélite y Prados de San Luis; **d)** que en vista de que dichas faltas transgreden el artículo 112, literal **d)** de la Ley núm. 19-00 sobre Mercado de Valores, 77 y 78 del Reglamento de Aplicación de dicha ley, núm. 729-04 y los artículos 7, literal **e)** y 12 de la Norma que establece disposiciones sobre las atribuciones y obligaciones del representante de tenedores de valores, la Superintendencia de Valores dictó en fecha 7 de febrero de 2013, la Resolución R-SIV-2013-28-AEW-S, mediante la cual aplicó, a la hoy recurrente, una sanción de carácter cualitativa consistente en una amonestación escrita por la remisión inexacta de dichas informaciones, así como aplicó una sanción de carácter cuantitativo consistente en el pago de una multa de RD\$200,000.00 por el incumplimiento del contrato anteriormente señalado; **e)** que no conforme con esta decisión sancionadora, la empresa BDO, S. R. L., interpuso en fecha 26 de julio de 2013, recurso de reconsideración ante la Superintendencia de Valores, que fue rechazado mediante la Resolución R-SIV-2013-82-AE-R y sobre esta decisión fue interpuesto recurso jerárquico ante el Consejo Nacional de Valores en fecha 9 de septiembre de 2013, que también fue rechazado por esta entidad mediante la Tercera Resolución R-CNV-2013-28-AE de fecha 4 de octubre de 2013; **f)** que sobre el recurso contencioso administrativo interpuesto por dicha empresa, ante el Tribunal Superior Administrativo, mediante instancia depositada en fecha 14 de noviembre de 2013, suscrita por el abogado de la recurrente, Lic. Guillermo Valera Sánchez, resultó apoderada para decidirlo la Tercera Sala de dicho tribunal que en fecha 26 de febrero de 2015, dictó la sentencia, objeto del presente recurso, cuyo dispositivo es el siguiente: *“**Primero:** Rechaza el medio de inadmisión propuesto por la Procuraduría General Administrativa y por la parte recurrida fundado en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, por no estar prescrito el plazo para acudir a esta jurisdicción; **Segundo:** Declara, bueno y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo incoado por BDO, S. R. L., en fecha 14 de noviembre de 2013 contra la Tercera Resolución R-CNV-2013-28-AE de fecha 4 de octubre de 2013 emanada por el Consejo Nacional de Valores; **Tercero:** Rechaza en cuanto al fondo el referido recurso, por las razones esgrimidas en el cuerpo de esta sentencia; **Cuarto:** Declara el presente proceso libre de costas; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente BDO, S. R. L., a la parte recurrida Consejo Nacional de Valores y a la Procuraduría General Administrativa; **Sexto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;*

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente presenta los siguientes medios contra la sentencia impugnada: **Primer Medio:** Falta de base legal; **Segundo Medio:** Falta de motivos; **Tercer Medio:** Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa; **Cuarto Medio:** Violación a los artículos 6, 39, 68, 69, 138 y 147 de la Constitución de la República;

Considerando, que en el desarrollo de los medios de casación que se reúnen para su examen por su estrecha relación la recurrente alega en síntesis, lo siguiente: “Que el Tribunal Superior Administrativo en la sentencia recurrida solo se limita a tratar de justificar que el Consejo Nacional de Valores y la Superintendencia de Valores tienen poder sancionador dentro de su competencia de atribución y a justificar que en la especie se cumplieron los requerimientos de ley para el ejercicio de ese poder sancionador, pero en nada se refiere a la improcedencia de la sanción impuesta y a la no tipificación de la falta imputable a esta empresa, como causal de dicha sanción; por lo que se puede concluir que esta sentencia incurre en el vicio de falta de base legal al no cumplir con el mandato del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil que manda a los jueces a fundamentar su decisión, lo que deberán hacer sobre la correcta aplicación de los puntos de hecho y de derecho, lo que no se cumple en la especie, ya que en las escasas pretensiones de motivaciones dichos jueces dedican la mayor parte a copias textuales de la Constitución Dominicana y de la Ley núm. 19-00 y a transcribir una que otra jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sin que en ninguna de estas motivaciones se evidencie la debida ponderación, por parte de dichos magistrados, de los elementos de pruebas aportados por esta empresa en apoyo de su recurso, los cuales pura y simplemente no solamente no son respondidos sino que ni siquiera fueron valorados, lo que no permite que se pueda comprobar si los elementos de hecho y de derecho, necesarios para la aplicación de la ley, se encuentran presentes en dicha decisión, con lo que además se incurrió en el vicio de falta de motivos, al limitarse a hacer una declaración fáctica y procesal y solo incluye, como motivaciones de su fallo, consideraciones de carácter general y narrativas, sin que se aporte una motivación concluyente para contravenir los serios argumentos y sólidos elementos probatorios aportados por esta empresa en apoyo de su recurso; que bastaría una simple y superficial lectura de dicha sentencia para comprobar que dichos jueces no aportan una sola motivación que justifique el haber dado ganancia de causa a la entidad hoy recurrida, ya que nadie discute que el Consejo Nacional de Valores y la Superintendencia de Valores están facultados para imponer sanciones, sino que lo cuestionado por parte de esta empresa y que no fue respondido por el tribunal superior administrativo, es la existencia de una falta o negligencia comprobada imputada a la misma que justifica una sanción en su contra”;

Considerando, que sigue alegando la recurrente, que la sentencia recurrida además de incurrir en los vicios de falta de base legal y falta de motivos, incurrió en otro vicio más grave, pues habiendo el tribunal a-quo dado la callada por respuesta y no haber hecho la más mínima ponderación sobre los hechos expuestos por esta empresa y los elementos probatorios aportados por ésta en su recurso, ésto indica que se ha tipificado el vicio de desnaturalización de los hechos y documentos de la causa, que se verifica por el hecho mismo de que dichos hechos y documentos traídos a la causa por esta empresa han sido desnaturalizados al no prestarle dicho tribunal la más mínima atención, ponderación ni respuesta, por lo que evidencia que estos jueces no dieron a los mismos el alcance y sentido correctos;

Considerando, que alega además la recurrente, que al actuar como se ha hecho en la especie, la Superintendencia de Valores y el Consejo Nacional de Valores se han colocado de espaldas a la Constitución de la República, específicamente en sus artículos 6, 39, 68, 69, 138 y 147 de dicha carta sustantiva y lo mismo han hecho los jueces del Tribunal a-quo; ésto así porque en las decisiones adoptadas en los respectivos apoderamientos, de que han sido objeto, se ha violentado su derecho de defensa, desconociendo y no prestando las debidas consideraciones por lo menos para ponderarlos y responder debidamente a sus medios de defensa y a sus elementos probatorios; que el artículo 68 de la Constitución dispone la garantía, por parte de dicha constitución, de la efectividad de los derechos fundamentales a través de los mecanismos de tutela y protección, disponiendo además dicho artículo, que los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la Constitución y por la ley, obligación que, sin lugar a dudas, se imponía en la especie a los órganos de la Administración y al Tribunal Superior Administrativo, obligación con la que no cumplieron; que por su parte, el artículo 69 de la Constitución garantiza a toda persona la tutela judicial efectiva y el debido proceso en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos y enumera las garantías mínimas que conforman el debido proceso, entre las cuales cabe destacar, por su aplicabilidad en el caso, el derecho a que su asunto sea juzgado en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa y mediante la observancia de las formalidades propias de cada juicio; disponiendo además, dicho texto constitucional, que estas normas del debido proceso se aplicaran a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas;

Considerando, que alega por último la recurrente, que por su parte el artículo 74 de nuestra Carta Sustantiva establece los principios para la reglamentación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, destacándose entre otros principios la obligación de los poderes públicos de interpretar y aplicar las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por la Constitución, lo que indica que con sus actuaciones primero la Superintendencia de Valores y el Consejo Nacional de Valores y después, los jueces de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo han violentado dichos textos constitucionales; lo que se evidencia cuando la Superintendencia de Valores y el Consejo Nacional de Valores en todas sus actuaciones, tanto en el recurso de reconsideración como en el jerárquico, violentaron su derecho de defensa y ni siquiera se molestaron en dar decisiones motivadas y por su parte, los jueces del Tribunal Superior Administrativo, no tomaron en consideración, pues como se ha dicho, ni los ponderó, ni los mencionó ni mucho menos los respondió en su decisión, los argumentos y elementos probatorios aportados por esta empresa, con lo que también se violentó su derecho de defensa, lo que además demuestra una falta de imparcialidad y de objetividad de dichos jueces, que no se molestaron en motivar la sentencia recurrida, aún a sabiendas de que las disposiciones de los textos constitucionales invocados y por los tratados internacionales vigentes, estaban en la obligación de ponderar y responder cada uno de los argumentos y elementos de pruebas aportados al contradictorio, como una forma de garantizarle su derecho de derecho, razones por las que debe casarse esta decisión por uno cualquiera de los medios invocados;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte que para decidir como lo hizo, en su sentencia, al aplicar la sanción administrativa de la especie a la hoy recurrente no le fue vulnerado su derecho de defensa ni su derecho a un debido proceso, el Tribunal Superior Administrativo procedió, en primer término, a citar textualmente algunos textos constitucionales y decisiones de esta Corte Suprema y del Tribunal Constitucional que disertan sobre el debido proceso; luego, procedió a citar textualmente varios artículos de la Ley de Mercado de Valores núm. 19-00 que establecen la competencia de la Superintendencia de Valores y del Consejo Nacional de Valores para tutelar el Mercado de Valores de la República Dominicana y aplicar sanciones administrativas en caso de incumplimiento por parte de los actores del mercado de valores; sin embargo, cuando dicho tribunal se adentró para decidir el fondo del recurso interpuesto por la hoy recurrente donde de acuerdo a los hechos retenidos por la propia sentencia, los puntos controvertidos por ésta eran: *“que la sanción aplicada era improcedente puesto que la Administración no articuló cuál era la falta atribuible a ella, que le fue violado su derecho de defensa y al debido proceso tipificado por la no concesión de plazos para ampliatorios ni fijación de vista para la discusión abierta y contradictoria de la acusación en su contra”*; sin embargo, al examinar la sentencia impugnada se advierte que para resolver esta contradicción el Tribunal Superior Administrativo estableció escuetamente lo siguiente: *“Luego del análisis de los documentos que componen el expediente del caso, no hemos apreciado la supuesta vulneración al debido proceso, esto en razón de que del estudio del caso hemos constatado que con motivo del proceso administrativo que concluyó en la decisión contenida en la Tercera Resolución R-CNV-2013-28-A; a la empresa BDO, S.R.L., se le formuló una imputación precisa de cargos, como también la oportunidad de presentar sus medios de defensa y aportar medios de pruebas que entendiera pertinentes, toda vez que el otorgamiento de un plazo adicional a dichos fines es una facultad discrecional de la Administración Pública, razones por las cuales se procede a rechazar el recurso depositado por la recurrente en fecha 14 de noviembre de 2013”*;

Considerando, que lo transcrito precedentemente revela la insuficiencia de instrucción y de ponderación por parte de dichos jueces para llegar a dictar su decisión que realmente luce deficiente y carente de motivos suficientes y pertinentes que la respalden y más grave aún, también revela el incumplimiento de un deber que la Constitución pone a cargo de todo juez, como es el de garantizar un debido proceso y una tutela judicial efectiva, garantías que fueron lesionadas en la especie en perjuicio de la hoy recurrente, pero que fue sencillamente ignorado por el Tribunal a-quo cuando, procedió a validar las actuaciones de la Superintendencia de Valores y del Consejo Nacional de Valores, que evidentemente encierran violaciones al debido proceso a que tenía derecho la hoy recurrente y que resultó maltratado al no respetársele las garantías mínimas como lo es la del derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa, tal como lo dispone el

artículo 69, numeral 4) de la Constitución Dominicana, que aplica tanto para las actuaciones judiciales como para las administrativas, máxime en el presente caso en que el acto administrativo cuestionado fue dictado por la Administración Pública en ejercicio de su potestad sancionadora, lo que implica que dicho acto debió ser dictado atendiendo a los principios del debido proceso para asegurarle al presunto infractor todas las garantías tendentes a preservar su derecho de defensa y su derecho a audiencia, donde tuviera la oportunidad de formular los medios de defensa procedentes y las pruebas correspondientes, lo que irrazonablemente fuera negado por la Administración al no darle ni siquiera respuesta a estas peticiones de la hoy recurrente y que posteriormente fuera también desconocido por los jueces del Tribunal a-quo cuando al proceder a ejercer el control de legalidad de esta actuación administrativa, la consideraron válida bajo el fundamento de que era una facultad discrecional de la Administración Pública conceder plazos para la defensa, criterio que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera erróneo y contrario al debido proceso y a las garantías que éste preserva, conforme al contenido del citado artículo 69 de la Constitución, que exige que todo Juez, como parte de unos de los poderes públicos, como lo es el Poder Judicial, se convierta en garante de la protección efectiva de estas garantías constitucionales, lo que fue obviado por los magistrados del tribunal a-quo al momento de dictar su decisión que con este proceder dictaron una sentencia carente de base legal y de motivos convincentes que la respalden, lo que evidentemente debe conducir a su casación;

Considerando, que si bien es cierto que tal como fue afirmado por el tribunal a-quo en su sentencia, resulta innegable que las autoridades rectoras del mercado de valores, como son la Superintendencia de Valores y el Consejo Nacional de Valores, están investidos por ley de la facultad sancionadora, conforme a lo previsto por los artículos 110 y siguientes de la Ley de Mercado de Valores núm. 19-00, resulta también cierto que dentro de los hechos retenidos por el tribunal en su sentencia consta lo siguiente: a) que la hoy recurrente reconoció el error en el cálculo de los intereses pagados a tenedores en la emisión de valores cuestionada y que posteriormente procedió a corregirlo; b) que la hoy recurrente alegaba que la sanción resulta infundada al no articular la Administración cuál era la falta atribuible a ella; c) que la sanción aplicada resultaba excesiva en comparación con el error cometido en el cálculo de dichos intereses que era ínfimo; sin embargo, no obstante a que estos hechos fueron retenidos, en dicha sentencia no se observa que en ninguna parte de la misma dichos jueces procedieron como era su deber, a examinar si la sanción aplicada guardaba la debida proporción con el hecho constitutivo de la supuesta infracción, máxime cuando en el caso de la especie el propio Procurador General Administrativo al asumir la defensa de los intereses de la Administración ante dicho tribunal estableció que la hoy recurrente había reconocido y corregido el error, lo que evidentemente ponía al tribunal a-quo en condiciones de apreciar estos elementos para poder valorar si la sanción aplicada resulta adecuada y razonable, ya que no basta con establecer que la Administración tiene facultad sancionadora, como lo afirmó dicho tribunal en la especie, sino que también es preciso examinar si al ejercer esta facultad se impuso una sanción sujeta a principios rectores del sistema, como es el de la razonabilidad, que exige que lo dispuesto sea razonable y se ajuste al hecho que se sanciona, como forma de advertir que la decisión es justa, pues los principios, como instancias superiores, orientan para lograr los fines de justicia en cada caso; lo que no fue evaluado en el presente caso por dichos jueces, no obstante tener la oportunidad para ello, a consecuencia de la deficiencia de motivos de que adolece su decisión y que constituye otra razón para que la misma sea casada; en consecuencia, se acogen los medios que se examinan y se casa con envío la sentencia impugnada por falta de motivos y de base legal, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente el asunto acate el punto de derecho que ha sido objeto de casación;

Considerando, que conforme a lo previsto por el artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que proviene la sentencia objeto de casación, lo que en la especie se cumplirá con el envío ante otra sala del mismo tribunal, por ser de jurisdicción nacional;

Considerando, que según lo dispuesto por el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, en caso de casación con envío el Tribunal Superior Administrativo estará obligado al fallar nuevamente el caso a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación, lo que aplica en la especie;

Considerando, que conforme a lo previsto por el indicado artículo 60, en su párrafo V, en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, lo que rige en el presente caso;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada en sus atribuciones de lo contencioso administrativo por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 26 de febrero de 2015, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 28 de junio de 2017, años 174° de la Independencia y 154° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Álvarez. Cristiana A. Rosario V., Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.