REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0396027
Recurrente: Seguros Sura, SA.
Recurridos: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

SCJ-TS-25-2138

[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 [redacted] 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 julio de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la entidad Seguros Sura, S.A. contra la sentencia núm. 0030-01-2024-SSMC-00065 de fecha 12 de junio de 2024 dictada por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0396027
Recurrente: Seguros Sura, SA.
Recurridos: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 26 de julio de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted] e [redacted], actuando como abogados constituidos de la entidad Seguros Sura, SA., representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) representado por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 9 de agosto de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted] y [redacted].

3. De igual forma, la defensa al recurso de casación fue presentada por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 12 de agosto de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted] y [redacted].

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0396027
Recurrente: Seguros Sura, SA.
Recurridos: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

4. Mediante dictamen de fecha 5 de diciembre de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede declarar improcedente el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. Con motivo de la solicitud de adopción de medida cautelar, incoada por la entidad Seguros Sura, SA., con la finalidad de que se ordenara la suspensión provisional de la resolución núm. 583-03 de fecha 1 de febrero de 2024 emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), la comunicación DS-889 de fecha 5 de mayo de 2023 y la comunicación DS-1371 de fecha 26 de julio de 2023 ambas emitidas por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-01-2024-SSMC-00065 de fecha 12 de junio de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: Declara regular y válida la solicitud de medida cautelar interpuesta por la sociedad comercial Seguros Sura, S.A., contra el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), la SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN), y el señor [redacted], por intentarse conforme a derecho. **SEGUNDO:** En cuanto al fondo RECHAZA la solicitud de adopción de medida cautelar, interpuesta por la sociedad comercial SEGUROS SURA, S.A., contra el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0396027
Recurrente: Seguros Sura, SA.
Recurridos: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN), y el señor [redacted], por las motivaciones esbozadas en el cuerpo de la presente sentencia. **TERCERO:** ORDENA, la comunicación de la presente sentencia por secretaría a las partes envueltas en el presente proceso, así como a la Procuraduría General Administrativa, para los fines procedentes. **CUARTO:** DECLARA reservada las costas judiciales. **QUINTO:** ORDENA, que esta sentencia se publique en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio:** Violación a la ley" (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.

V. Sobre la admisibilidad del recurso de casación

8. Antes de proceder a examinar los medios de casación propuestos contra la sentencia impugnada en el presente recurso de casación, es preciso examinar si dicho recurso es admisible o no, asunto que esta corte de

casación esta llamada a hacer de oficio, atendiendo a un correcto orden procesal.

9. El artículo 11 numeral 1 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación señala que *no podrá interponerse recurso de casación, sin perjuicio de otras disposiciones legales que lo excluyen, contra: 1) Las sentencias preparatorias ni aquellas que ordenan medidas de instrucción, conservatorias, cautelares o provisionales distintas a las ordenanzas de referimiento, sino conjuntamente con la sentencia definitiva, pero la ejecución de aquéllas, aunque fuere voluntaria, no es oponible como medio de inadmisión del recurso.*

10. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, ha podido constatar que el presente recurso de casación se interpuso contra una sentencia que conoció una solicitud de adopción de medida cautelar, la cual tiene por objeto lograr la suspensión provisional de sendos actos administrativos dictados tanto por el órgano rector del sistema dominicano de seguridad social y la entidad supervisora del sistema dominicano de pensiones, que afectan al accionante, evitando que durante el tiempo de la instrucción y conocimiento del recurso contencioso administrativo, la parte solicitante sufra un daño de tal magnitud que resulte imposible o muy difícil repararlo cuando finalmente se dicte la sentencia que resuelva el fondo del indicado recurso.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0396027
Recurrente: Seguros Sura, SA.
Recurridos: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

11. Al hilo de lo anterior, debemos dejar precisado, que las medidas cautelares en el ámbito contencioso-administrativo tienen una naturaleza instrumental y provisional, orientada a garantizar la efectividad de la sentencia que eventualmente se dicte en el proceso principal. Estas medidas se fundamentan en principios como el de proporcionalidad, urgencia, apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y peligro en la demora (*periculum in mora*), y buscan evitar que la ejecución inmediata de un acto administrativo o de una actuación de la Administración causen daños irreparables o de difícil reparación al recurrente. Estas medidas se sustentan en la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, lo que implica que, salvo disposición judicial en contrario, dichos actos se ejecutan de inmediato.

12. De la disposición transcrita más arriba, se desprende, que con la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23, el recurso de casación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Superior Administrativo en atribuciones cautelares fue suprimido. Que esta modificación introducida por la referida Ley núm. 2-23, que ha excluido a las sentencias sobre medidas cautelares del ámbito del recurso de casación, está en consonancia con los rasgos peculiares de las medidas cautelares que son instrumentos de acción rápida, que se caracterizan por su instrumentalidad, provisionalidad, temporalidad y

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0396027
Recurrente: Seguros Sura, SA.
Recurridos: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

variabilidad, por lo que las sentencias que intervengan al respecto gozan de estas mismas características y, en consecuencia, son sentencias provisionales dictadas por el Tribunal Superior Administrativo —o los juzgados de primera en atribuciones contencioso administrativas—, en las que no se juzga el fondo del asunto principal.

13. Cabe indicar, que la supresión del recurso de casación en materia de medidas cautelares, establecida por la Ley núm. 2-23, no implica una vulneración a la garantía fundamental al derecho recurrir, sino una regulación legítima del mismo. La Constitución dominicana en el artículo 69 numeral 9, reconoce el derecho a un recurso, pero también faculta al legislador a establecer excepciones y condiciones razonables para su ejercicio. En este caso, la exclusión del recurso de casación se justifica por la naturaleza provisional y urgente de las medidas cautelares, cuya eficacia depende precisamente de su rapidez y flexibilidad. Por tanto, limitar su impugnación a instancias ordinarias no solo es constitucionalmente válido, sino también funcionalmente necesario.

14. Además, el recurso de casación no constituye una instancia ordinaria ni un derecho absoluto, sino un mecanismo extraordinario de control en derecho. Su finalidad es garantizar la correcta interpretación del derecho y

la uniformidad jurisprudencial, no revisar cada decisión judicial. En consecuencia, su exclusión en casos donde no se decide el fondo del litigio —como ocurre con las medidas cautelares— no afecta el acceso a la justicia ni el derecho a una tutela judicial efectiva. Las partes conservan la posibilidad de impugnar el fondo del asunto y de solicitar la modificación, levantamiento o revocación de la medida cautelar si cambian las circunstancias, lo que asegura un control suficiente y proporcional[1].

15. En tal sentido, la Ley núm. 2-23 busca un equilibrio entre la celeridad procesal y las garantías judiciales. Permitir que las medidas cautelares sean objeto de casación podría desnaturalizar su función protectora y urgente, convirtiéndolas en instrumentos ineficaces por la demora que implicaría su revisión en la Suprema Corte de Justicia. Al mantener otras vías de control dentro del mismo proceso y reservar la casación para decisiones definitivas, el sistema asegura que los derechos de las partes estén protegidos sin sacrificar la eficiencia del proceso.

16. Esta regulación, por tanto, no elimina el derecho a un recurso, sino que lo adapta a la naturaleza del acto procesal impugnado. La razón por la cual las decisiones que conceden o deniegan medidas cautelares no son

[1] En cuanto a este último punto ver artículo 7 párrafo 2, de la Ley núm. 13-07.

recurribles en casación radica en su carácter accesorio y temporal, así como en la necesidad de preservar la celeridad y eficacia del proceso principal. Permitir su impugnación generaría dilaciones indebidas que podrían frustrar la finalidad preventiva de estas medidas.

17. Así que al tratarse en la especie de una sentencia dictada en fecha 12 de junio de 2024 por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de lo cautelar, resulta incuestionable que ese fallo se encuentra bajo el imperio de la modificación introducida por la citada Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023, lo que acarrea, por mandato imperativo de la ley, que el recurso de casación interpuesto contra esta decisión, resulte inadmisible, al recaer la sentencia impugnada sobre una materia que no es susceptible de casación.

18. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, ha podido verificar que, en la especie, el presente recurso de casación debe ser declarado inadmisible, y por tanto no procede el examen de los medios de casación propuestos por la parte recurrente.

19. 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.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0396027
Recurrente: Seguros Sura, SA.
Recurridos: Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

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 y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: Declara INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto por la entidad Seguros Sura, S.A. contra la sentencia núm. 0030-01-2024-SSMC-00065 de fecha 12 de junio de 2024 dictada por la Presidencia 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 [redacted] 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.