



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

TERCERA SALA

Casa

Audiencia pública del 7 de marzo de 2012
Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala 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 Superintendencia de Pensiones, (Sipen), entidad autónoma estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, supervisora del sistema previsional de la seguridad social, creada de conformidad con la Ley núm. 87-01, de fecha 10 de mayo de 2001, con su domicilio y asiento social en el edificio marcado con el núm. 33 de la Avenida Tiradentes, Torre de la Seguridad Social Presidente Antonio Guzmán Fernández, de esta



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

ciudad, representada por su titular la señora Persia Alvarez de Hernández, dominicana, mayor de edad, con Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0090332-7, domiciliada y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, el 13 de diciembre de 2007, en sus atribuciones de lo contencioso administrativo, 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. Rosina De la Cruz Alvarado, por sí, al Dr. Milton Ray Guevara, y a los Licdos. Luis Miguel Pereyra, Olivo Rodríguez, abogados de la recurrente Superintendencia de Pensiones, (Sipen);

Oído en la lectura de sus conclusiones al Licdo. Eduardo Tavárez Guerrero, abogado de la recurrida Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS);

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 18 de febrero de 2008, suscrito por la Dra.



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Rosina De la Cruz Alvarado y los Licdos. Milton Ray Guevara, Olivo Rodríguez Huerta, Luis Miguel Pereyra y Rafael Santana Viñas, abogados de la 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 26 de septiembre de 2008, suscrito por el Licdo. Eduardo Tavárez Guerrero, con Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0918926-6, abogado de la recurrida;

Que en fecha 1º de julio de 2009, esta Tercera Sala integrada por los Jueces: Pedro Romero Confesor, en funciones de Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal, asistidos de la Secretaria General, procedieron a celebrar audiencia pública, para conocer el presente recurso de casación;

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;

Visto el auto dictado el 5 de marzo de 2012, 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,



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

conjuntamente con los magistrados Robert C. Placencia Alvarez y Edgar Hernández Mejía, Jueces de esta Sala, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 del 1934;

Visto la Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia, el 5 de enero de 2012, que acoge la inhibición presentada por la magistrada Sara I. Henríquez Marín, Juez de esta Sala, la cual contiene el dispositivo siguiente: **Unico:** Acoge la inhibición propuesta por la magistrada Sara I. Henríquez Marín, Juez de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, para integrar la misma en el caso de que se trata;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en ocasión del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Superintendencia de Pensiones, (Sipen), entidad autónoma estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, supervisora del sistema previsional de la seguridad social, creada de conformidad con la Ley núm. 87-01, de fecha 10 de mayo de 2001, con su domicilio y asiento social en el edificio marcado con el núm. 33 de la Avenida Tiradentes de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

resolución núm. 137-08 emitida en fecha 25 de julio de 2005 por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo dictó el 13 de diciembre de 2007 una sentencia con el siguiente dispositivo: *“Primero: Declara bueno y válido el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Superintendente de Pensiones, (Sipen), en fecha 25 de julio del año 2005 por ante la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en funciones de Tribunal Superior Administrativo, en contra de la resolución núm. 137-08, emitida el 25 de julio del año 2005 por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS); Segundo: Rechaza en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Superintendencia de Pensiones, (Sipen), por improcedente y mal fundado y en consecuencia confirma en todas sus partes la resolución num. 137-08 de fecha 25 de julio del año 2005 del Consejo Nacional de Seguridad Social, que trata sobre la Política Presupuestaria de las Instituciones Públicas del Sistema Dominicano de Seguridad Social, ya que no contraviene a las disposiciones de la Ley núm. 87/01 sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social; Tercero: Ordena la notificación por Secretaría de la presente sentencia a la parte recurrente Superintendencia de Pensiones, (Sipen), al Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) y al Magistrado Procurador General Tributario y Administrativo; Cuarto:*



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando, que la recurrente la Superintendencia de Pensiones, (Sipen), propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios: **Primer medio:** Desconocimiento y violación de las reglas de las competencias públicas. Violación y desconocimiento de los artículos 106 y 107 de la Ley 87-01. Violación al principio de la autonomía consagrado por la Ley Orgánica 87-01; **Segundo Medio:** Exceso y abuso de la tutela administrativa. Violación al artículo 107 de la Ley 87-01. Violación a la Ley de Contabilidad No. 3894 de 1954 y 10-04 sobre Cámara de Cuentas. Usurpación de las atribuciones correspondientes a la Cámara de Cuentas y la Contraloría de la República. Violación a los artículos 79 y 115 de la Constitución de la República. **Tercer Medio:** Contradicción de motivos y consecuente Ausencia de Motivos. Ilogicidad manifiesta. Falta de base legal;

Considerando, que en el desarrollo de los tres medios propuestos, los que se reúnen para su examen por su vinculación, la recurrente propone, en síntesis: a) que norma legal alguna le ha atribuido al Consejo Nacional de Seguridad Social la facultad de dictar reglamentos en relación con la Superintendencia de Pensiones, razón



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

por la cual, se ha incurrido en el vicio de incompetencia, pues una autoridad administrativa se ha inmiscuido en el ámbito de competencia de otra autoridad administrativa; b) que las funciones de cuidado y orientación del Sistema Dominicano de Seguridad Social que han sido otorgadas al Consejo Nacional de la Seguridad Social no le confieren un poder jerárquico que le permita establecer la forma de ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Pensiones; c) que el Consejo Nacional de la Seguridad Social, como organismo rector de la seguridad social, no puede vulnerar la autonomía que el legislador le ha concedido a la Superintendencia de Pensiones, a la cual la ley le confiere facultad libérrima para manejar sus recursos en la forma que lo entienda y con la única limitación de que ajuste sus actuaciones al principio de la legalidad que aplica a todas las entidades públicas y a todo funcionario público; d) que el Consejo Nacional de Seguridad Social con su resolución núm. 137-08 incurre en abuso de la tutela administrativa y usurpa la funciones que el legislador otorga exclusivamente a la Contraloría de la República y a la Cámara de Cuentas; y e) que la sentencia impugnada incurre en contradicción de motivos y falta de base legal;



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Considerando, que en la sentencia impugnada se expresa: “Que el Consejo Nacional de Seguridad Social, (CNSS) siendo el órgano superior del sistema ejerce el control de tutela administrativa de todo el sistema de seguridad social. La autoridad de tutela legalmente establecida supervisa el cumplimiento de los fines atribuidos a la autoridad descentralizada, pero no interviene en la realización de las actividades que ésta despliega. En consecuencia, el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), solo podrá revocar las decisiones que dentro del marco de su competencia adopte la Superintendencia de Pensiones, (Sipen), en caso de que se produzca un recurso de apelación del afectado”;

Considerando, que asimismo, se lee en la sentencia impugnada: “Que la condición de entidad autónoma que tiene la Superintendencia de Pensiones, (Sipen), no conlleva una total desvinculación respecto de los órganos centrales de la administración pública, pues establece a favor de estos últimos una serie de prerrogativas, tales como de vigilancia a cargo de la Secretaría de Estado afín a la naturaleza de la entidad autónoma... Que estas limitaciones no afectan la autonomía ni el ejercicio pleno de las competencias que de forma expresa le son atribuidas por el artículo 108 de la ley, (a la Superintendencia de



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Pensiones), las que son improrrogables y no pueden ser avocadas por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), invocando su condición de órgano superior del sistema, pues se trata de una competencia otorgada en función de su idoneidad y especialidad”;

Considerando, que también se dice en la sentencia impugnada: “Que la realidad del caso es que el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), aun siendo el órgano del sistema, es una dependencia del Estado Dominicano, pues sus actividades y dependencias directas están cubiertas por el Estado Dominicano y cuyas partidas estarán consignadas en el presupuesto nacional, según lo señala el artículo 22 párrafo de la Ley núm. 87-01, mientras que la Superintendencia de Pensiones, (Sipen), es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, según el artículo 107 de la misma ley, cuyas operaciones serán financiadas con el fondo del 0.1% a cargo del régimen contributivo”;

Considerando, que de lo precedentemente expuesto se advierte, tal como lo señala la sentencia impugnada, “que el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), mediante la aprobación de la resolución núm. 137-08, quiso implementar un procedimiento para manejar el presupuesto que le asignaba el Estado”, pues como órgano



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

rector del Sistema Dominicano de Seguridad Social debe velar por su buen manejo, con fines de preservar su equilibrio y desarrollarlo de acuerdo a sus objetivos y metas, como lo dispone la letra r) del artículo 22 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social;

Considerando, que como la Superintendencia de Pensiones es una entidad estatal autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, según lo dispone el artículo 107 de la Ley 87-01, que se financia con ingresos que provienen del 0.1% de las cotizaciones que pagan los afiliados al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia del régimen contributivo previsional, la resolución núm. 137-08 del Consejo Nacional de Seguridad Social no debió incluirla, pues dicha Resolución, como lo advierte la sentencia impugnada, lo que busca es poner en práctica un procedimiento para manejar el presupuesto que asigna el Estado a los órganos del Sistema Dominicano de Seguridad Social que no cuentan con patrimonio propio;

Considerando, que, en tal virtud, tratándose la Superintendencia de Pensiones de una autoridad descentralizada dentro del Sistema Dominicano de Seguridad Social, sus relaciones con el Consejo Nacional de la Seguridad Social son inter-administrativas, sin estar sujeto a su poder jerárquico, aunque en su calidad de órgano rector del



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

sistema, dicho Consejo gozará de la potestad de ejercer una tutela administrativa sobre aquél, con fines de establecer un control sobre la regularidad o legitimidad de sus actos administrativos y decisiones judiciales; y, en el caso específico del presupuesto de la Superintendencia, que le debe ser sometido por mandato del artículo 110 de la Ley 87-01, velar porque el mismo se ajuste a las políticas generales establecidas por dicho Consejo, con miras a cubrir adecuadamente las obligaciones presentes y futuras del Sistema Dominicano de Seguridad Social;

Considerando, que este mandato de la ley no autoriza al Consejo Nacional de la Seguridad Social a adoptar normas y procedimientos para la formulación del presupuesto de la Superintendencia de Pensiones; ni a exigir que todo ingreso extraordinario tenga que ser previamente sometido a su consideración y aprobación; ni a disponer que las transferencias de recursos de un programa a otro o de uno a otro de los grandes conceptos de gastos, deban ser sometidos a su aprobación; ni a imponer una autorización previa para la reformulación del presupuesto;

Considerando, que en el caso de la especie, las razones expuestas evidencian que la resolución núm. 137-08 del Consejo Nacional de la



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Seguridad Social desconoce la autonomía de la Superintendencia de Pensiones, pues aquel no goza de facultad alguna para fiscalizarla en lo concerniente a la formulación y ejecución de su presupuesto, ya que la propia Ley 87-01, en su artículo 107, dispone expresamente que ésta será fiscalizada por la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas, en lo concerniente al examen de sus ingresos y gastos;

Considerando, que la atribución de tutela administrativa, reconocida expresamente al Consejo Nacional de Seguridad Social en la letra r), del artículo 22, de la Ley 87-01, en que se le faculta la adopción de las medidas necesarias para preservar el equilibrio del sistema y desarrollarlo de acuerdo a sus objetivos y metas, le permite supervisar el cumplimiento de los fines atribuidos a la autoridad descentralizada y velar porque sus actuaciones se ajusten a la legalidad, pero este control no le autoriza a intervenir ni interferir en las funciones que la ley pone a cargo de la Superintendencia de Pensiones, que es una autoridad descentralizada, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio y que en cuanto a sus ingresos y gastos debe ser fiscalizada por la Contraloría de la República y la Cámara de Cuentas, según lo reconoce el artículo 107 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social;



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Considerando, que en el caso de la especie, la sentencia impugnada, no solo viola las disposiciones de la Ley 87-01, y, en particular, su artículo 107, sino que además incurre en contradicciones, pues al mismo tiempo que reconoce que la Superintendencia de Pensiones “goza de autonomía en sus ámbitos administrativos, técnicos, de recursos humanos y financieros, y por tanto es responsable en la administración de ellos, salvo en materia de ingresos y gastos, los cuales serán fiscalizados por la Contraloría General de la República y/o la Cámara de Cuentas”, confirma en todas sus partes la resolución núm. 137-08, cuando el razonamiento anterior debió llevar a la revocación de dicha resolución del Consejo de la Seguridad Social; en su dispositivo quebranta la coherencia cuando arriba a conclusiones en abierta contradicción con estas motivaciones;

Considerando, que en esta materia no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 176, párrafo V del Código Tributario;

Por tales motivos: **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, de fecha 13 de diciembre de 2007, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

fallo y envía el asunto por ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a 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 7 de marzo de 2012, años 169° de la Independencia y 149° de la Restauración.

Manuel Ramón Herrera Carbuccia

Robert C. Palcencia Alvarez

Edgar Hernández Mejía

*Grimilda Acosta
Secretaria General*

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