SENTENCIA DEL 7 DE MARZO DE 2012, NÚM. 8

Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, del 18 de marzo de 2008.
Materia:	Contencioso-administrativo.
Recurrente:	Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
Abogados:	Dr. Milton Ray Guevara, Licdos. Rafael Santana Viñas y Miozotty De los Santos.
Recurrido:	Consejo Nacional de la Segurirdad Social, (CNSS).
Abogado:	Licdos. Eduardo Tavárez Guerrero y Daniel Aquino Sánchez.

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 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 18 de marzo de 2008, 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 los Dres. Rosina De la Cruz Alvarado y Milton Ray Guevara, abogados de la recurrente Superintendencia de Pensiones, (Sipen);

Oído en la lectura de sus conclusiones al Licdo. Daniel Aquino Sánchez, por sí y por el Licdo. Eduardo Tavárez Guerrero, abogados de la recurrida Consejo Nacional de la Segurirdad 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 15 de mayo de 2008, suscrito por el Dr. Milton Ray Guevara y los Licdos. Rafael Santana Viñas y Miozotty De los Santos, 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 15 de abril de 2009, esta Tercera Sala integrada por los Jueces: Juan Luperón Vásquez, Presidente, Pedro Romero Confesor, 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, 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: 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 las resoluciones núms. 133-04 y 133-06 emitidas en fecha 2 de junio de 2005 por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo dictó el 18 de marzo de 2008 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 22 de junio del año 2005 por ante la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en funciones de Tribunal Superior Administrativo, en contra de las resoluciones núms. 133-04 y 133-06, emitidas el 2 de junio del año 2005 por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS); **Segundo:** Rechaza en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo, por improcedente y mal fundado y en consecuencia mantiene en todas sus partes las resoluciones núms. 133-04 y 133-06, emitidas el 2 de junio del año 2005 del Consejo Nacional de Seguridad Social, ya que no contravienen las disposiciones de la Ley núm. 87/01 sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social en contra de la Superintendencia de Pensiones, (Sipen); **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, (CNNS) y al Magistrado Procurador General Tributario y Administrativo; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, y por esta nuestra sentencia, así se pronuncia, ordena, manda y firma";

Considerando, que el recurrente Superintendencia de Pensiones, (Sipen), propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios: **Primer Medio:** Violación a los artículos 3, 21 y 107 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social; desconocimiento y violación a la autonomía de la Superintendencia de Pensiones, (Sipen); **Segundo Medio:** Abuso y exceso de tutela por parte del Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS); violación al artículo 17 de la Ley General de Secretaría de Estado núm. 4378 y artículo 107 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social; desconocimiento y violación a la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas; **Tercer Medio:** Ausencia, insuficiencia y contradicción 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 la Superintendencia de Pensiones, (Sipen), es un organismo con personalidad jurídica propia que goza de independencia en la gestión de sus recursos financieros y patrimoniales; b) que su relación con el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), es inter-administrativa, por lo que este último órgano no goza de facultad legal para controlar los ingresos financieros extraordinarios que gestione la Sipen; c) que como organismo rector de la seguridad social, la tutela que debe ejercer el CNSS debe limitarse a un control de la legalidad, o sea, de la regularidad de los actos jurídicos de la Sipen; d) que como organismo autónomo la Sipen se regula bajo su propia responsabilidad, por lo que tiene plena competencia para gestionar directamente ante la Cámara de Cuentas la asignación de una firma que realice las labores de auditoría correspondientes; e) que la sentencia impugnada incurre en contradicción de motivos;

Considerando, que el artículo 107 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social crea la Superintendencia de Pensiones como una entidad estatal autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con facultad legal para demandar y ser demandada, y cuyos fines son, según lo dispone el artículo 32 de dicha ley, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a todas las instituciones autorizadas a operar como administradoras de fondos de pensiones;

Considerando, que el artículo 21 de la mencionada Ley 87-01 instituye al Consejo Nacional de Seguridad social como una entidad pública autónoma y órgano supremo del sistema, entre cuyas funciones, el artículo 22 de la Ley, establece: someter al Poder Ejecutivo ternas de candidatos idóneos para seleccionar al Superintendente de Pensiones; solicitar al Poder Ejecutivo la suspensión o sustitución del Superintendente de Pensiones; conocer en grado de apelación las decisiones y disposiciones del Superintendente de Pensiones, cuando sean recurridas por los interesados; y adoptar las medidas necesarias, en el marco de la presente ley sus normas complementarias, para preservar el equilibro del sistema y el desarrollo del mismo, de acuerdo a sus objetivos y metas;

Considerando, que conforme a lo dispuesto en las letras e), h) e i) del artículo 110 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social, el Superintendente de Pensiones debe someter al Consejo Nacional de Seguridad social el presupuesto anual de la institución en base a la política de ingresos y gastos establecidos por éste; preparar y presentar al Consejo Nacional de Seguridad Social, dentro de los primeros quince días del siguiente trimestre un informe sobre los acuerdos y su grado de ejecución, una evaluación trimestral sobre los ingresos y egresos, sobre la cobertura de los programas, así como sobre las demás responsabilidades de la Superintendencia; preparar y presentar al Consejo Nacional de Seguridad Social dentro de los quince días del mes de abril de cada ejercicio, la memoria y los estados financieros auditados de la Superintendencia;

Considerando, que el artículo 17 de la Ley de Secretarías de Estado núm. 4378, de fecha 10 de febrero de 1956, dispone: "que los organismos autónomos instituidos por leyes se regularán bajo su propia responsabilidad por las leyes en virtud de las cuales se hubiesen instituido, pero su funcionamiento estará bajo las responsabilidad del Secretario de Estado encargado de las materias correspondientes al organismo de que se trate, a fin de que su funcionamiento se ajuste a las prescripciones legales";

Considerando, que de un examen de los textos legales previamente citados se advierte, que entre el Consejo Nacional de Seguridad Social y la Superintendencia de Pensiones existe una relación inter-administrativa, como órganos autónomos del Sistema Dominicano de la Seguridad Social; que siendo el Consejo Nacional de Seguridad Social el órgano superior de este sistema, está facultado para ejercer sobre la Superintendencia de Pensiones una tutela administrativa, con fines de controlar la

legalidad de sus actos jurídicos y administrativos;

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 implica poder para intervenir en la esfera de las funciones que la ley pone a cargo de la Superintendencia de Pensiones;

Considerando, que, en tal virtud, siendo el Consejo Nacional de Seguridad Social el órgano superior que tutela la regularidad o legalidad de todas las actuaciones y decisiones del Sistema Dominicano de Seguridad Social, está facultado para adoptar las previsiones de lugar, mediante recomendaciones, advertencias, o sometimiento a las autoridades competentes, cuando a su entendimiento una autoridad descentralizada del sistema ha violentado la norma legal o ha puesto en peligro con su actuación o decisión el equilibrio o desarrollo del sistema, pero sin que con su decisión interfiera o desconozca el ámbito de funcionamiento propia de dicha autoridad descentralizada;

Considerando, que con la finalidad de facilitar esta labor de tutela o supervisión, el artículo 110 de la Ley 87-01 exige al Superintendente someter al Consejo Nacional de Seguridad Social el presupuesto anual de la institución, una evaluación trimestral sobre los ingresos y egresos, y los estados anuales financieros debidamente auditados; que esta obligación legal de comunicación no confiere al Consejo Nacional de Seguridad Social potestad de aprobación o rechazo del presupuesto o los estados financieros de la Superintendencia de Pensiones, pues de haber sido así, el texto lo hubiere previsto expresamente, como lo hace la letra f) del artículo que se comenta, en el cual se dispone que los reglamentos de funcionamiento de la Superintendencia deben ser sometidos para su aprobación al Consejo Nacional de Seguridad Social;

Considerando, que la propia sentencia impugnada, en uno de sus considerandos reconoce el carácter autónomo de la Superintendencia de Pensiones, cuando afirma: "Que siendo el Consejo Nacional de Seguridad Social, (CNSS), el órgano que tutela las actuaciones de las entidades del Sistema Dominicano de Seguridad Social, (SDSS), puede hacer las debidas recomendaciones, advertir sobre posibles consecuencias de una actuación o actividad no contemplada en la ley, así como proceder de acuerdo a lo establecido en la ley cuando las normas se incumplan o pongan en peligro la seguridad del sistema, pero nunca, como dice la resolución, objeto del recurso, que todo ingreso extraordinario deberá ser aprobado por el Consejo";

Considerando, que este razonamiento debió conducir a la sentencia impugnada a revocar y dejar sin efecto la resolución núm. 133-04 del Consejo Nacional de Seguridad Social de fecha 2 de junio de 2005, ya que en ella se dispone que todo ingreso extraordinario a ser gestionado por la Superintendencia de Pensiones debe ser sometido previamente a la consideración del Consejo Nacional de Seguridad Social para su correspondiente aprobación; que, en efecto, con esta resolución se invade el ámbito de la gestión financiera de la Superintendencia de Pensiones, en violación al artículo 107 de la Ley 87-01, que creó el Sistema Dominicana de Seguridad Social, desconociendo la autonomía que le confiere la ley al reconocerle personalidad jurídica y administración de su propio patrimonio;

Considerando, que al mismo tiempo, la sentencia impugnada adolece del vicio de contradicción de motivos, pues reconoce la autonomía de la Superintendencia de Pensiones y afirma que sus ingresos extraordinarios no tienen que ser aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social, pero su dispositivo rechaza el recurso contencioso administrativo que se interpone contra la resolución que

ordena tal aprobación;

Considerando, que igualmente, como la Superintendencia de Pensiones goza de personalidad jurídica, solo a ésta corresponde solicitar a la Cámara de Cuentas que la auditoría de sus balances anuales sea realizada por una firma de auditores externos, seleccionada bajo licitación, todo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley 87-01, que en su parte final dispone que la Superintendencia de Pensiones estará sujeta a la fiscalización de la Cámara de Cuentas en lo concerniente al examen de sus ingresos y gastos; que, sin embargo, el Consejo Nacional de Seguridad Social se arroga esta potestad en su resolución núm. 133-06, de fecha 2 de junio de 2005, con lo cual viola este texto de ley y desconoce la autonomía de la Superintendencia de Pensiones, que como se ha dicho, goza de personalidad jurídica, por mandato expreso de la ley;

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 18 de marzo de 2008, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente 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.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Robert C. Placencia Álvarez y 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.

www.suprema.gov.do