

SENTENCIA DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 2009, NÚM. 4

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, del 17 de marzo de 2008.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Rafael Antonio Urbáez Brazobán.

Abogados: Dres. Francisco A. Catalino M., Jesús Catalino Martínez y Luis Ortiz Meade.

Recurrido: Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central de la República Dominicana, Inc.

Abogados: Dra. Olga Morel de Reyes y Licdos. Herbert Carvajal Oviedo y José Daniel Hernández Espaillat.

LAS CAMARAS REUNIDAS

Casa

Audiencia pública del 18 de noviembre de 2009.

Preside: Jorge A. Subero Isa.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, las Cámaras Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por Rafael Antonio Urbáez Brazobán, dominicano, mayor de edad, casado, con cédula de identidad y electoral núm. 001-0729813-5, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo el 17 de marzo de 2008, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Dr. Luis Tejeda Sánchez, por sí y por la Dra. Olga Morel Tejada y los Licdos. Herbert Carvajal Oviedo y José D. Hernández Espaillat, abogados del recurrido Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central de la República Dominicana, Inc.;

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 17 de abril de 2008, suscrito por los Dres. Francisco A. Catalino M., Jesús Catalino Martínez y Luis Ortiz Meade, con cedulas de identidad y electoral núms. 001-0366393-6, 001-1099534-7 y 001-0197399-8, respectivamente, abogados del recurrente, mediante el cual proponen los medios que se indican mas adelante;

Visto el memorial de defensa, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 10 de julio de 2008, suscrito por la Dra. Olga Morel de Reyes, y los Licdos. Herbert Carvajal Oviedo y José Daniel Hernández Espailat, con cédulas de identidad y electoral núms. 001-0086753-0, 016-0008076-4 y 001-0801179-2, respectivamente, abogados del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central de la República Dominicana, Inc., parte recurrida;

Visto el auto dictado el 18 de noviembre de 2009, por el Magistrado Jorge A. Subero Isa, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo en su indicada calidad, conjuntamente con la Magistrada Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Jueces de esta Corte, para integrar las Cámaras Reunidas en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Las Cámaras Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, por tratarse en la especie de un segundo recurso de casación sobre el mismo punto, de conformidad con lo que dispone el artículo 15 de la Ley núm. 25-91 del 15 de octubre de 1991, en la audiencia pública del 27 de mayo de 2009, estando presentes los Jueces: Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente, en funciones; Eglys Margarita Esmurdoc, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Alvarez Valencia, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado, asistidos de la Secretaria General, y vistos los textos legales invocados por el recurrente, así como los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, y después de haber deliberado los jueces signatarios de este fallo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que mediante Resolución núm. 131-2003 de fecha 15 de septiembre de 2003, el Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central, Inc., otorgó una jubilación normal ejecutiva al hoy recurrente Rafael Antonio Urbáez Brazobán, quien se desempeñaba como Consultor Técnico del Departamento de Programación de Administración y Realización de Activos; b) que mediante la revisión de oficio efectuada al presente caso, por lo que el Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central, Inc. dictó su Resolución núm. 43-2005, de fecha 1ro. de septiembre de 2005, mediante la cual dejó sin efecto, con todas las consecuencias que se deriven de ello, el beneficio de la jubilación que le fuera otorgada al recurrente mediante la anterior resolución; c) que sobre el recurso de reconsideración interpuesto contra esta última decisión por Rafael Antonio Urbáez Brazobán en fecha 20 de septiembre de 2005, el Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central, Inc., dictó la comunicación núm. 1739 de fecha 14 de octubre de 2005, mediante la cual reitera su decisión de dejar sin efecto la Resolución núm. 131-2003, de referencia; d) que sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el recurrente en fecha 26 de octubre de 2005, la Cámara de Cuentas de la República en funciones de

Tribunal Superior Administrativo, dictó su sentencia de fecha 5 de junio de 2006, cuyo dispositivo dice lo siguiente: “**Primero:** Declara regular y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo, interpuesto por el Ing. Rafael Antonio Urbáez Brazobán, contra la Resolución núm. 43-2005 de fecha 1º del mes de septiembre de 2005, emitida por el Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central de la República Dominicana, Inc.; **Segundo:** Acoge en cuanto al fondo el recurso por ser justo y descansar sobre incuestionables fundamentos legales, en consecuencia ordena al Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Banco Central de la República Dominicana, Inc., el beneficio de la Jubilación Normal Ejecutiva, otorgada conforme a derecho, así como también, el pago de los salarios dejados de percibir, con cargo al presupuesto del citado organismo”; e) que sobre el recurso de casación interpuesto por la hoy recurrida, la Tercera Cámara de la Suprema Corte de Justicia dictó la sentencia de fecha 17 de octubre de 2007, con el dispositivo siguiente: “**Primero:** Casa la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo el 5 de junio de 2006, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas”; f) que la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actuando como tribunal de envío, produjo el 17 de marzo de 2008, la sentencia objeto de este recurso, cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declara inadmisibles el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ing. Rafael Antonio Urbáez Brazobán, en fecha 26 de octubre de 2005, contra la Resolución núm. 43-2005, de fecha 1º de septiembre de 2005, dictada por el Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Banco Central de la República Dominicana, Inc., por no haber agotado el recurrente el recurso jerárquico; **Segundo:** Ordena, que la presente sentencia sea comunicada por Secretaría al señor Rafael Antonio Urbáez Brazobán, al Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Banco Central de la República Dominicana, Inc. y al Magistrado Procurador General Tributario y Administrativo; **Tercero:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando, que el recurrente propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios de casación: **Primer Medio:** a) Falsa aplicación por desconocimiento del artículo 1ro. letra a) de la Ley núm. 1494, del 2 de agosto del 1947, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; b) Desconocimiento de la Ley núm. 183-02 que aprueba la Ley Monetaria; **Segundo Medio:** Violación a los artículos 20, 44, 45, 46 y 47 de la Ley núm. 834, del 15 de julio de 1978, falta de motivos y de base legal;

Considerando, que en el desarrollo de los medios propuestos los que se reúnen para su examen por su vinculación, el recurrente alega en síntesis: “que el Tribunal a-quo al declarar inadmisibles su recurso incurrió en mala aplicación de la ley, ya que luego de solicitar la reconsideración de la resolución dictada por el Comité del Fondo de Jubilaciones y

Pensiones y de que éste la negara, procedió a someter su recurso jerárquico ante el Banco Central, el que mediante comunicación de fecha 14 de octubre de 2005, confirmó en todas sus partes la Resolución núm. 43-2005, lo que demuestra que el recurrente ejerció todas las instancias administrativas previo a apoderar a la jurisdicción contencioso-administrativa; que al establecer en su sentencia que el recurso debió incoarse ante la Junta Monetaria y no ante el Banco Central, el Tribunal a-quo desconoció las disposiciones de la letra a) del artículo 1ro. de la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, así como los términos del artículo 14 de la Ley Monetaria y Financiera núm. 182-02, ya que no observó que el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central, Inc., aunque es una persona jurídica, distinta al Banco Central, funciona como una dependencia de éste, por lo que el Banco Central es la jurisdicción jerárquica por donde se deben apelar las decisiones que emanan de sus dependencias; que si bien es verdad, que de conformidad, con los términos de la letra h) del artículo 9 de la Ley núm. 183-02, la Junta Monetaria tiene las atribuciones de conocer y fallar los recursos jerárquicos interpuestos contra los actos dictados por el Banco Central y la Superintendencia de Bancos en las materias de sus respectivas competencias, no es menos cierto, que cuando se trata de las decisiones del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central, este último es la instancia jerárquica para conocer de estas decisiones, ya que este fondo no pertenece ni es parte de la Junta Monetaria, sino que es una dependencia del Banco Central, por lo que la declaratoria de inadmisibilidad de su recurso porque la decisión no haber sido recurrida jerárquicamente ante la Junta Monetaria, sino que se hizo ante el Presidente del Banco Central, es un error del Tribunal a-quo, ya que la Junta Monetaria no es la instancia competente para conocer de su acción, al no ser su administración jerárquica, lo que crea un pobre precedente y un desconocimiento del artículo 1 letra a) de la Ley núm. 1494, al establecer dicho tribunal un triple grado administrativo antes de que la jurisdicción contencioso administrativo pueda ser apoderada, por lo que la sentencia impugnada debe ser casada al carecer de base legal”; (Sic),

Considerando, que el Tribunal a-quo para fallar como lo hizo, dijo de manera motivada en su decisión lo siguiente: “que al tenor del artículo 5 de la Ley núm. 183-02 de fecha 20 de noviembre del año 2002: “La Administración Monetaria y Financiera está compuesta por la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, siendo la Junta Monetaria el órgano superior de ambas entidades”; que a pesar de que el Reglamento del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central, aprobado por la Sexta Resolución de la Junta Monetaria no consagra por ante quien se interpone el recurso jerárquico, a criterio de este tribunal, que siendo el gobernador del Banco Central quien preside el Comité Administrativo del Fondo es obvio que por ante quien debe interponerse el recurso jerárquico es por ante la Junta Monetaria; que del estudio de las piezas del presente expediente se advierte que el recurrente Rafael Antonio Urbáez Brazobán, no cumplió con las formalidades procesales para ejercer válidamente el recurso contencioso administrativo, ya que no realizó el recurso administrativo denominado jerárquico, previo por ante el órgano

superior, en este caso la Junta Monetaria, órgano superior del Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central de la República Dominicana, quien en calidad de superior jerárquico bien pudo modificar, revocar o confirmar la resolución impugnada. Al no agotar este recurso se ha violado el artículo 1ro. literal a) de la Ley núm. 1494 del 2 de agosto de 1947, pues previo a recurrir por ante el Tribunal Superior Administrativo es necesario haber agotado el recurso jerárquico correspondiente; que cuando se declara, como en el presente caso, un recurso inadmisibles en la forma, ipso facto queda liberado el tribunal de examinar lo alegado por la parte recurrente, ya que tales alegatos son cuestiones de fondo que sólo procede ponderarse cuando el recurso es admitido en la forma; que la doctrina y la jurisprudencia han consagrado el principio legal que establece que, la violación de una formalidad legal origina un fin de no recibir o medio de inadmisión, motivo por el cual este tribunal procede a declarar inadmisibles el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ing. Rafael Antonio Urbáez Brazobán, contra la Resolución núm. 043-2005, de fecha 1ro. de septiembre de 2005, dictada por el Comité Administrativo del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Banco Central de la República Dominicana, Inc., por no agotar el recurrente el recurso jerárquico”; (Sic),

Considerando, que en virtud del artículo 1ro. de la Ley 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, vigente en la época en que ocurrieron los hechos, los actos cuya impugnación corresponde conocer al Tribunal Contencioso Administrativo son aquellos que emanan de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas facultades que estén reguladas por las leyes, los reglamentos o los decretos, y con su apoderamiento se busca resolver las controversias que surjan de las relaciones de los órganos de la administración pública y los particulares;

Considerando, que son acciones contra estos actos, las que deben estar precedidas de los recursos jerárquicos dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos, en vista de que a través de ese recurso el reclamante persigue que un funcionario de mas alta categoría que el que dictó la medida que lo afecta la modifique o deje sin efecto;

Considerando, que ello no ocurre así cuando el demandado es una persona física o moral que no forma parte de la administración pública;

Considerando, que lo primero que debe examinar el tribunal en todo proceso e instancia judicial del que haya sido apoderado, es su propia competencia para conocer o no del asunto, y de modo particular cuando se trata de una competencia de atribución, la que puede ser declarada de oficio en determinadas circunstancias;

Considerando, que el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, no es competente para dirimir conflictos originados entre los miembros de un Fondo de Pensiones y Jubilaciones, que tenga personalidad jurídica propia producto de una incorporación oficial y que se rija por las disposiciones de la Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, aunque el mismo esté integrado por el personal de un órgano de la administración pública, pues los conflictos que se originen entre dicho fondo y sus

miembros, no tienen las características de una controversia de la entidad administrativa donde laboren esos miembros;

Considerando, que en la especie, la acción ejercida por el recurrente fue dirigida contra el fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Banco Central de la República Dominicana, Inc., la que como su nombre lo indica, es una entidad incorporada y la cual, tal como se expresa en el Memorial de Defensa de la recurrida, tiene “personalidad jurídica propia, regulada de conformidad con la Ley 87-01 sobre el Sistema de Seguridad Social de fecha 9 de mayo de 2001”;

Considerando, que en esa virtud dicho fondo, cuya misión es “adoptar políticas dirigidas a garantizar la pensión de sus afiliados; asegurarles la continuidad de sus beneficios previsionales, en caso de cambiar de empleo o actividad, así como administrar con eficiencia sus recursos financieros”, no es un órgano dependiente de la Junta Monetaria, por lo que no forma parte de la Administración Monetaria y consecuentemente sus decisiones no están sujetas a recursos jerárquicos ante dicha Junta;

Considerando, que esa situación de independencia del recurrido no varía por el hecho de que las decisiones sean adoptadas por el Gobernador del Banco Central, pues su actuación en el fondo lo hace no en esas condiciones, sino en su calidad de Presidente del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Banco Central, por mandato estatutario;

Considerando, que al no pronunciar su incompetencia, lo que pudo hacer de oficio, por tratarse de una incompetencia de atribución y por ende de orden público, y en cambio declarar la inadmisibilidad de la acción por la ausencia del recurso jerárquico, lo que, tal como se ha expresado no era necesario en la especie, el Tribunal a-quo incurrió en falta de base legal, razón por la cual la sentencia debe ser casada;

Considerando, que a pesar de que la parte infine del artículo 20 de la Ley 3726, del 13 de noviembre del 1953 sobre Procedimiento de Casación, dispone que “si la sentencia fuere casada por causa de incompetencia, la Suprema Corte de Justicia dispondrá el envío del asunto por ante el Tribunal que debe conocer de él, y lo designará igualmente”, en la especie la jurisdicción contenciosa tributaria administrativa debe conservar el apoderamiento de que fue objeto por el demandante original, en razón de que el sólo autorizó a la Corte de Casación a declarar de oficio la violación a la competencia de atribución en el caso de que el asunto fuere de la competencia de un tribunal represivo o de lo contencioso administrativo, o escapare al conocimiento de cualquier tribunal dominicano, lo que no ocurre en la especie, por lo que no procede que esta corte declare de oficio la incompetencia de atribución, aunque tenga carácter de orden público;

Considerando, que en ese orden de ideas, procede la casación de la sentencia impugnada no por haber sido dictada por un tribunal incompetente, sino por exigir el Tribunal a-quo, para la admisibilidad de la demanda, que el demandante intentara previamente el recurso jerárquico administrativo;

Considerando, que en materia contencioso-administrativa no hay condenación en costas, ya que así lo dispone el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 del 2 de agosto de 1947, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo el 17 de marzo de 2008, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo; **Segundo:** Declara que en esta materia no procede condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por las Cámaras Reunidas 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 del 18 de noviembre de 2009, años 166° de la Independencia y 146° de la Restauración.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Eglys Margarita Esmurdoc, Hugo Álvarez Valencia, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suárez, Edgar Hernández Mejía, Pedro Romero Confesor, José E. Hernández Machado y José Arturo Uribe Efres. Grimilda Acosta, Secretaria General.

Nos, Secretaria General, certifico que la presente sentencia ha sido dada y firmada por los Jueces que figuran como signatarios más arriba, el mismo día, mes y año expresados.-

www.suprema.gov.do