

---

Sentencia impugnada:	Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de noviembre de 2018.
Materia:	Contencioso Administrativo.
Recurrente:	Administradora de Riesgos de Salud del Seguro Médico para Maestros (ARS Semma).
Abogados:	Dr. Virgilio de Jesús Baldera Almonte, Licdas. Dahiana Barrientos y Margarita Adames dominicanos.
Recurridos:	Manuel Enrique Peña Cabrera y compartes.
Abogado:	Lic. Víctor Antonio Urbáez Félix.

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 Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **8 de julio de 2020**, año 177° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Administradora de Riesgos de Salud del Seguro Médico para Maestros (ARS Semma), contra la sentencia núm. 030-04-2018-SSEN-00443, de fecha 30 de noviembre de 2018, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 21 de marzo de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de la Administradora de Riesgos de Salud del Seguro Médico para Maestros (ARS Semma), institución pública de la Seguridad Social, adscrito al Ministerio de Educación, con su domicilio principal en la calle Santiago núm. 705, sector Zona Universitaria, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su director ejecutivo interino Dr. Manuel de Jesús Méndez, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 079-0011063-1; la cual tiene como abogados constituidos al Dr. Virgilio de Jesús Baldera Almonte y a las Lcdas. Dahiana Barrientos y Margarita Adames dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0900995-1, 223-00309939-4 y 001-0057861-6, con elección de domicilio en el mismo de su representada.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 25 de abril de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por Manuel Enrique Peña Cabrera, Maximina Aguasvivas de Núñez, Idania Figuereo Consuegra, Maritza Altagracia Adames Estrella, Leoncio Quiñones Taveras, Juana Miriam Morel Morillo, Rosa Francia Mena, Víctor Antonio Urbáez Félix, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0120057-4, 001-0065044-9, 001-0084599-9, 001-0008797-5, 001-175904-1, 001-0375081-6, 001-0067279-9 y 001-0437871-6, domiciliados y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional; quienes tienen como abogado constituido al Lcdo. Víctor Antonio Urbáez Félix, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0437871-6, con estudio profesional abierto en la calle Ramón Cordero, edificio 8, apto. 2-A, sector Villa Consuelo, Santo Domingo, Distrito Nacional.

De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 8 de mayo de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Dr. César Jazmín Rosario, dominicano, provisto de la cédula de identidad núm. 001-0144533-6, domiciliado y residente en

Santo Domingo, Distrito Nacional, en calidad de Procurador General Administrativo, con oficina ubicada en la calle Socorro Sánchez esq. Juan Sánchez Ramírez, segundo piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

Mediante dictamen de fecha 14 de junio de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que procede acogerlo.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en sus atribuciones de lo *contencioso administrativo*, en fecha 16 de octubre de 2019, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccion y Anselmo Alejandro Bello F., asistidos de la secretaria y del ministerial, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

#### *II. Antecedentes*

Sustentados en una alegada suspensión ilegal de los pagos por conceptos de pensión, los hoy recurrentes Manuel Enrique Cabrera Peña, Maximina Aguasvivas de Núñez, Ydania Figuereo Consuegra, Maritza Altagracia Adames Estrella Leoncio Quiñones Taveras, Juana Miriam Morel Morillo, Rosa Francia Mena y Víctor Antonio Urbáez Félix, interpusieron recurso contencioso administrativo en restitución de salarios e indemnización por daños y perjuicios, contra la Administradora de Riesgos de Salud del Seguro Médico para Maestros (ARS Semma), el Dr. Enriquillo Matos y el Consejo de Directores de la Administradora de Riesgos de Salud del Seguro Médico para Maestros (ARS Semma), dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 030-04-2018-SEN-00443, de fecha 30 de noviembre de 2018, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

**PRIMERO:** RECHAZA los medios de inadmisión planteados por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA por las razones indicadas. **SEGUNDO:** Declarar bueno y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo de los señores MANUEL ENRIQUE CABRERA PEÑA, MAXIMINA AGUASVIVAS DE NÚÑEZ, YDANIA FIGUEROO CONSUEGRA, MARITZA ALTAGRACIA ADAMES ESTRELLA LEONCIO QUIÑONEZ TAVERAS, JUANA MIRIAM MOREL MORILLO, ROSA FRANCIA MENA, VÍCTOR ANTONIO URBÁEZ FELIZ contra la ADMINISTRADORA DE RIESGOS DE SALUD DEL SEGURO MÉDICO PARA MAESTROS Y MAESTRAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (ARS SEMMA), el Dr. ENRIQUILLO MATOS, en calidad de Director Ejecutivo, licenciada GLORIA IMBERT y los MIEBROS DEL CONSEJO DE DIRECTORES, por cumplir con los requisitos aplicables. **TERCERO:** ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, el susodicho recurso por los motivos expuestos en la parte considerativa, en consecuencia, ORDENA a la ADMINISTRADORA DE RIESGOS DE SALUD DEL SEGURO MÉDICO PARA MAESTROS Y MAESTRAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (ARS SEMMA) concluir el trámite de pensión definitiva de los recurrentes ante el Ministerio de Hacienda en el plazo de treinta (30) días, a partir de notificada la presente decisión. **CUARTO:** ACOGE el pedimento de indemnización contra la ADMINISTRADORA DE RIESGOS DE SALUD DEL SEGURO MÉDICO PARA MAESTROS Y MAESTRAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (ARS SEMMA) a favor del señor LEONCIO QUIÑONES TAVERAS por un monto de tres millones de pesos dominicanos (RD\$3,000,000.00), rechazándose en los demás términos (responsabilidad solidaria. **QUINTO:** Declara el proceso libre de costas (sic).

#### *III. Medios de casación*

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Insuficiencia y contradicción de motivos; Falta de base legal. **Segundo medio:** Errónea aplicación de la ley”.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

### **Juez ponente: Rafael Vásquez Goico**

En atención a la Constitución de la República, al artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, al artículo 1 de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

En el desarrollo de su primer medio de casación, la parte recurrente expone violaciones distintas en su configuración y su solución para justificar la anulación de la decisión impugnada, por lo tanto, para una mayor comprensión y coherencia, éstas serán dilucidadas de forma individual.

Para apuntalar la primera parte de su primer medio de casación, alega, en esencia, que el tribunal *a quo* dictó una decisión carente de base legal al no exponer las razones por las cuales ordenó a la administración pública la conclusión de los trámites para la pensión de la parte recurrida, obviando valorar todas las pruebas aportadas, que de forma inequívoca indicaban que este proceso no se había materializado por culpa de la administración sino por la inercia de la parte recurrida en completar sus expedientes.

Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

"(9) Luego de estudiar reflexivamente las conclusiones vertidas por las partes y cotejar las mismas con la prueba aportada al proceso, este tribunal tuvo a bien fijar como hechos, los siguientes: Hechos probados: (9) En fecha 26 de octubre del año 2012, la Primera Sala de este Tribunal Superior Administrativo decidió con motivo a una acción de amparo depositada por los señores MANUEL ENRIQUE PEÑA CABRERA, ELENA HERNÁNDEZ, LIBRADO MIGUEL BELLARD MEDINA, MÁXIMA AGUASVIVAS DE NÚÑEZ, MARCOS ALBERTO JIMÉNEZ, IDANIA FIGUERO, MARITZA ALTAGRACIA ADAMES ESTRELLA, RAAFAEL LEONCIO QUIÑONES TAVERAS, JUANA MIRIAM MOREL, LEYDA M. RIVERA DE BERROA y VÍCTOR URBAEZ contra la hoy recurrida ARS SEMMA y el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), ordenar a la ARS SEMMA mantener el pago de las pensiones a todos aquellos jubilados o pensionados por el Consejo de Directores del SEMMA en Sesión Ordinaria núm. 3 hasta que se produzca el traspaso definitivo de los pensionados que califiquen a la AFP del Ministerio de Hacienda, en el plazo de 3 meses, tal como se extrae de la Sentencia núm.00190/2011, (9) La Presidencia del Tribunal Superior Administrativo en fecha 7 de febrero del año 2018, decidió con respecto a una solicitud de medida cautelar impulsada por los hoy recurrentes, suspender de manera provisional, la Resolución núm. 2.1, contenida en el Acta de la Sesión núm. 6 de fecha 9 de noviembre del año 2017, en lo concerniente a la suspensión del pago de pensiones que se les otorgó de manera regular por el ARS SEMMA, lo que se certifica en la Sentencia núm. 030-01-2018-SSMC-00009, (9) Con respecto a la sentencia núm. 00190-2011 de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que como se estableció previamente (párrafo H) versó sobre una acción constitucional de amparo, perseguida por señores MANUEL ENRIQUE PEÑA CABRERA, MAXIMINADE NÚÑEZ, IDANIA FIGUERO, MARITZA ALTAGRACIA ADAMES ESTRELLA, LEONCIO QUIÑONEZ, JUANA MIRIAM MOREL, ROSA FRANCIA MENA y VÍCTOR ANTONIO URBAEZ FELIZ contra la ARS SEMMA y el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), en la que se ordenó: "ordena a la ARS SEMMA mantener el pago de las pensiones a todos aquellos jubilados o pensionados, por el Consejo de Directores del SEMMA, en la sesión ordinaria No. 3, de fecha 7 de diciembre del año 2002, hasta tanto se produzca el traspaso definitivo de los pensionados que califiquen a la AFP del Ministerio de Hacienda, en el plazo de tres (3) meses, a partir de la notificación de la presente decisión", (9) El medio de defensa de la ARS SEMMA se sostiene en que su intención ha sido regularizar los 14 pensionados que tiene, cargados a la nómina general le están causando problemas financieros, cumpliendo con el mandato expreso de la Cámara de Cuentas de la República y la Sentencia de Amparo que le estableció un plazo de tres (3) meses para ejecutar la regularización, pues la realidad es que los recurrentes se resisten a no cumplir algunos de ellos los requisitos legales para ser pensionados. En relación al desacato aludido, existen sucesos que resultan relevantes denotar 1ro. El Dr. Virgilio de Jesús Baldera A., Asesor Legal del ARS SEMMA remitió al Consejo de Directores de ARS SEMMA en fecha 30 de mayo del año 2017, su opinión legal y recomendación sobre el status legal de quince (15) empleados pensionados, 2do. En fecha 1 de junio del año 2017, la licenciada Wilssy López Contín, Encargada Legal de ARS SEMMA, comunicó al Director Ejecutivo, Dr. ENRIQUILLO MATOS el resultado de encuentro individual con los pensionados a cargo del presupuesto, y 3ro. El 26 de julio del año 2017, el recurrido Dr. ENRIQUILLO MATOS, remitió informe sobre el caso al Consejo de Directores de ARS SEMMA, luego de estas actuaciones -salvo la Sesión

Ordinaria núm. 6 celebrada el 9 de noviembre del año 2017- no figura tramite alguno con respecto a la valoración por parte del Consejo de Directores de la institución recurrida del status de los recurrentes y su argüida irregularidad en la nómina de su institución, de lo que se infiere un desinterés que no obstante habersele requerido por solicitud del 10/10/2017 el seguimiento debido para la tramitación de las pensiones definitivas ante el Ministerio de Hacienda, continuó exhibiendo la recurrida institución, motivo por el cual se verifica un desacato al plazo concedido por la Sentencia de Amparo, (9) Conforme a las pruebas aportadas al caso se puede establecer que la ARS SEMMA procedió a excluir de las nóminas a los recurrentes, basándose en que no podían devengar beneficios simultáneos de otras instituciones conforme a la Ley de Función Pública y la Constitución Dominicana, sin embargo, la recurrida institución en su accionar, ha ignorado que para estos casos, es decir, en que se revocan actos favorables como los que les otorgaron su pensión a los recurrentes en justicia era indispensable auxiliarse del procedimiento de lesividad establecido por la Ley núm. 107-13 en su artículo 45 y siguientes, en otras palabras, debió apoderar a esta jurisdicción para que sea la que determine el derecho en cuestión de acuerdo al precedente TC/226/14 del Tribunal Constitucional Dominicano." (sic).

Es preciso indicar, que al igual que la Corte de Casación Francesa y el Consejo de Estado Francés, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, ejerce un control estricto sobre la motivación de las decisiones que le son sometidas al análisis casacional, de manera que controla la existencia de la motivación y el contenido de las premisas fácticas y jurídicas que contenga. Existiendo a tal efecto dos obligaciones puestas a cargo de los jueces de la jurisdicción del mérito; la primera, consiste en *la obligación que tiene el juez que examina el fondo de pronunciarse sobre todas las conclusiones y los motivos que se aleguen, salvo los motivos inoperantes*; y la segunda *está relacionada con la calidad de la motivación, es decir que debe ser suficiente para justificar la parte dispositiva de la decisión y para permitir a la corte de casación ejercer el control de legalidad que le compete*; resaltándose que el control de la legalidad interna de la decisión impugnada es más complejo, ya que la corte de casación, a la vez que está obligada a vigilar que el juez que examinó el fondo ha respetado la norma de derecho, debe evitar convertirse en una tercera instancia en razón de que *no actúa como juez del litigio, sino como juez de la sentencia que ha resuelto el litigio*.

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, advierte que el tribunal *a quo* actuó conforme al derecho, en tanto que del análisis conjunto y armónico de las pruebas sometidas al contradictorio, pudo constatar, que el incumplimiento realizado por la parte hoy recurrente en la labor y gestión para conceder las pensiones definitivas de la parte recurrida, se debió al hecho de que estos últimos no cumplieron con los requerimientos de ley reiterados para otorgar las pensiones como parte integral del derecho fundamental de la seguridad social, descartando como consecuencia del referido análisis probatorio, que la no concesión de dichas prerrogativas fueran fruto de la inactividad obligacional puesta a cargo de los administrados, máxime cuando la administración pública no puede desconocer los efectos de sus propios actos favorables sin antes recurrir al proceso contencioso administrativo en declaratoria de lesividad, en tanto que reconocer esto sería convertir el principio de autotutela de la administración en una potestad discrecional que dejaría de lado la intervención jurisdiccional, ocasionando graves daños a la seguridad jurídica y a la previsibilidad del derecho adquirido generado como consecuencia de un acto administrativo favorable, aspectos ya superados con el reconocimiento del debido proceso administrativo, razón por la cual dichos argumentos deben ser desestimados.

Para apuntalar los argumentos finales de su primer y segundo medios de casación, los cuales se examinan de manera conjunta por su estrecha vinculación y por resultar así útil para la mejor solución del caso, la parte recurrente alega, en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en contradicción de motivos, puesto que por un lado, indicó que la parte hoy recurrida no probó el daño que le causó la actuación de la administración y por otro lado, condenó a la administración al pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial a favor de uno de ellos por un simple certificado médico, desconociendo el alcance del daño indemnizable fijado en el artículo 59 de la Ley núm. 107-13, toda vez que de dicho certificado médico no se infiere, de forma concreta, el

daño recibido, constituyendo esto una errónea valoración de la prueba, incurriendo así en falta de base legal.

Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

"En la especie, los recurrentes no han puesto a esta Tercera Sala en condiciones de apreciar el daño ocasionado por los servidores públicos actuantes, es decir, la mera señalización de la cuantía que se pretende no subsana el deber de orientar sobre los parámetros a tomar en consideración de qué o cuales razones deben sostener la justa indemnización, pues a pesar de tratarse de un asunto de seguridad social que implicaría la limitación del único sustento de la persona no se ha verificado una actuación antijurídica que amerite de una condena solidaria. (☹ No obstante, procede condenar en daños y perjuicios a la ADMINISTRADORA DE RIESGOS DE SALUD DEL SEGURO MÉDICO PARA MAESTROS Y MAESTRAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (ARS SEMMA) a favor del señor LEONCIO QUIÑONES TAVERAS en virtud de que del Certificado Médico del Dr. Santiago Valenzuela Sosa (Neurocirujano) se extrae que el despojo de su pensión constituye una afectación grave a la subsistencia en las condiciones requeridas, por lo que se impone una indemnización por tres millones de pesos dominicanos con 00/100 (RD\$3,000,000.00)" (sic).

Esta Tercera Sala entiende preciso indicar, que la responsabilidad patrimonial del Estado puede ser tanto objetiva como subjetiva, diferenciándose en que la primera no necesita de la comisión de una falta por parte de la administración pública y la segunda, necesariamente, supone que la administración pública incurriera, en el ejercicio de su función administrativa, en una actuación u omisión antijurídica.

Sin embargo, en modo alguno estos dos sistemas de responsabilidad patrimonial suponen la existencia de responsabilidad sin daño, sino todo lo contrario, por mandato expreso de lo señalado en el artículo 59 de la Ley núm. 107-13, en razón de que la pretensión de responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra fundada en el detrimento personal -o perjuicio- sufrido por el administrado a causa del funcionamiento normal o antijurídico de la administración, teniendo los jueces del fondo el deber de indicar en sus decisiones en qué consiste el daño indemnizable a favor del administrado, precisando en sus motivaciones las razones por las cuales decide ordenar la indemnización; que en la especie, se observa que el tribunal *a quo* se limita a condenar a la parte hoy recurrente sin indicar los insumos que le permitieron fijar el monto impuesto como una indemnización razonable, por lo cual incurrió en el vicio de falta de base legal, máxime cuando la condena se dispuso en beneficio de uno solo de los demandantes originales, rechazándose con respecto de los otros y sin indicar razones suficientes. Esto último en vista de que la certificación médica referida en el fallo atacado no es suficiente para constituir un vínculo de causalidad entre las acciones realizadas por el recurrente y el supuesto daño particular y especial que se dispone, el cual, adicionalmente no figura solicitado mediante conclusiones formales ante el tribunal *a quo*, según se desprende del análisis de la sentencia objeto de casación, razón por la cual procede casar, en ese único aspecto, la sentencia impugnada.

De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente en este aspecto, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas.

#### V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

### FALLA

**PRIMERO:** CASA la sentencia núm. 030-04-2018-SSEN-00443, de fecha 30 de noviembre de 2018, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte

anterior del presente fallo, únicamente en cuanto a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, y envía el asunto, así delimitado por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

**SEGUNDO:** RECHAZA en todos los demás aspectos el recurso de casación.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico. Cesar José García Lucas, Secretario 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.

[www.poderjudici](http://www.poderjudici)