

SENTENCIA DEL 27 DE OCTUBRE DE 2010, NÚM. 25

Sentencia impugnada: Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente Tribunal Superior Administrativo, del 1ro. de diciembre de 2008.

Materia: Contencioso-administrativo.

Recurrente: Cooperativa Nacional de Seguros Inc. (COOP-SEGUROS).

Abogados: Dr. Enmanuel T. Esquea Guerrero y Licdos. Emigdio Valenzuela Moquete y Jorge Brito De los Santos.

Recurridos: Estado Dominicano y Superintendencia de Seguros.

Abogado: Dr. Ricardo Valdez Araujo.

TERCERA SALA

Casa

Audiencia pública del 27 de octubre de 2010.

Preside: Pedro Romero Confesor.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por Cooperativa Nacional de Seguros Inc. (Coop-Seguros), sociedad cooperativa constituida al amparo de las leyes dominicanas, con su domicilio y asiento social en la Avenida Bolívar núm. 452, esquina Socorro Sánchez, Edificio Plaza Gazcue II, de esta ciudad, representada por su Vicepresidente Ejecutivo Pedro Abreu, dominicano mayor de edad, con Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0916358-4, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del entonces denominado Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente Tribunal Superior Administrativo el 1ro. de diciembre de 2008, cuyo dispositivo se copia mas adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el 2 de febrero de 2009, suscrito por el Dr. Enmanuel T. Esquea Guerrero, y los Licdos. Emigdio Valenzuela Moquete y Jorge Brito De los Santos, con Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0518954-2, 001-0165074-5 y 001-1350444-3, respectivamente, abogados de la recurrente Cooperativa Nacional de Seguros, Inc. (Coop-Seguros), mediante el cual proponen los medios de casación que se indican mas adelante;

Visto el memorial de defensa, depositado en la Secretaria General de la Suprema Corte de Justicia el 25 de febrero de 2009, suscrito por el Dr. Ricardo Valdez Araujo, con Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0372883-8, abogado de los recurridos, el Estado Dominicano y la Superintendencia de Seguros;

Visto el auto dictado el 15 de octubre de 2010, por el magistrado Pedro Romero Confesor, Presidente en funciones de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo, en su indicada calidad, conjuntamente con el magistrado Darío O. Fernández Espinal, Juez 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 de 1934;

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;

La CORTE, en audiencia pública del 26 de agosto de 2009, estando presentes los Jueces: Julio Aníbal Suárez, en funciones de Presidente; Enilda Reyes Pérez y Víctor José Castellanos Estrella, asistidos de la Secretaria General 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, a) que en fecha 7 de marzo de 2006, la Cooperativa Nacional de Seguros, Inc., (Coop-Seguros) solicitó a la Superintendencia de Seguros emitir una resolución que avalara sus operaciones en el ramo de los Seguros a los fines de poder incorporarse a la Cámara Dominicana de Aseguradores y Reaseguradores; b) que en fecha 4 de abril de 2006, la Superintendencia de Seguros emitió su Comunicación núm. 1028 mediante la cual rechazó dicha solicitud invocando el artículo 12, letra a) de la Ley núm. 146-02 sobre Seguros y Fianzas; c) que no conforme con esta decisión, la recurrente, Cooperativa Nacional de Seguros, Inc., interpuso en fecha 12 de abril de 2006, recurso de reconsideración ante la superintendencia de referencia, la que en fecha 19 de julio de 2006 procedió a confirmar su decisión; d) que no conforme con lo decidido, la hoy recurrente procedió en fecha 1ro. de agosto de 2006, a interponer Recurso Jerárquico ante la Secretaría de Estado de Finanzas, la que en fecha 23 de febrero de 2007, dictó la Resolución núm. 061-07, cuyo dispositivo se transcribe a continuación: “**Primero:** Admitir, como por la presente admite, en cuanto a la forma, el recurso jerárquico interpuesto por la Cooperativa Nacional de Seguros, Inc. (Coop-Seguros), contra la Comunicación núm. 1736 de fecha diecinueve (19) de julio del año dos mil seis (2006), dictada por la Superintendencia de Seguros; **Segundo:** Rechazar, como por la presente rechaza, en cuanto al fondo, el recurso jerárquico antes mencionado; **Tercero:** Confirmar, como por la presente confirma en todas sus partes, la indicada comunicación núm. 1736 de fecha diecinueve (19) de julio del año dos mil seis (2006), dictada por la Superintendencia de Seguros; **Cuarto:** Comunicar la presente resolución a la Dirección General de Impuestos Internos y a la parte interesada, para los fines procedentes”; e) que sobre el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto contra esta resolución intervino la sentencia objeto de este recurso, cuyo dispositivo dice lo siguiente: “**Primero:** Declara regular y válido en cuanto a la forma el recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la Cooperativa Nacional de Seguros, Inc. (Coop-Seguros), contra la Resolución núm. 061-07, dictada por la Secretaría de Estado de Hacienda en fecha 23 de febrero del año 2007; **Segundo:** Rechaza, en cuanto al fondo dicho recurso, y en consecuencia, confirma en todas sus partes la Resolución núm. 061-07, dictada por la Secretaría de Estado de Hacienda en fecha 23 de febrero del año 2007; **Tercero:** Ordena, que la presente sentencia sea comunicada por Secretaría a la parte accionante Cooperativa Nacional de Seguros, Inc. (Coop-Seguros), a la Secretaría de Estado de Hacienda 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”;

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente propone como fundamento de su recurso los siguientes medios: **Primer Medio:** Falta de base legal: Falta de estatuir, oscuridad, insuficiencia y contradicción de motivos y violación al derecho de defensa; **Segundo Medio:** Violación al principio de la irretroactividad de la ley y del respeto de los derechos adquiridos (artículo 47 de la Constitución); **Tercer Medio:** Violación de la Ley: artículo 12, letra a) de la Ley núm. 146-02 y **Cuarto Medio:** Desnaturalización de los hechos;

Considerando, que en el desarrollo de los medios propuestos, reunidos para su examen por su estrecha relación, la entidad la recurrente expresa, en síntesis, “que el tribunal a-quo incurrió en violación a su

derecho de defensa, ya que si se observan las conclusiones que formuló ante el mismo, se puede advertir que dos de los aspectos contenidos en la misma no fueron respondidos en el cuerpo de dicha decisión, ni en el dispositivo, como era su obligación, pues el tribunal estaba en el deber de ponderar y decidir respecto a esos pedimentos, que al no hacerlo la decisión carece de base legal; que además, la misma no da motivos claros ni precisos para fundamentar lo decidido, por lo que viola el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, ya que en su escrito de defensa, ante dicho tribunal, la recurrida alegó, por un lado, que a la luz de la Ley núm. 146-02, las cooperativas no pueden realizar operaciones de seguros porque no son compañías por acciones ni sociedades anónimas; pero por otro lado dijo que de acuerdo a la Ley núm. 127-64, ellas sí pueden realizar dichas operaciones y ser fiscalizadas por la Superintendencia de Seguros en el sector cooperativo, sin embargo, dicho tribunal no especificó en su sentencia en cual de estos dos criterios se basó para rechazar el recurso, lo que era imprescindible para que ésta Suprema Corte de Justicia pueda determinar si la ley fue bien o mal aplicada; que dentro de este mismo orden, la referida decisión incurre además en contradicción de motivos, ya que por un lado afirma que la Cooperativa Nacional de Seguros es una entidad regulada por la Ley núm. 146-02 sobre Seguros y Fianzas, mientras que luego establece que no está regulada por dicha ley, porque no es una compañía por acciones ni una sociedad anónima; sigue alegando la recurrente que el tribunal al confirmar la resolución de la Superintendencia de Seguros y de la Secretaría de Estado de Hacienda, que implican una revocación de su autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora, éste desconoció sus derechos adquiridos, lo que constituye una violación al artículo 47 de la Constitución, entonces vigente, ya que ésta le fue otorgada por el artículo 9 de la Ley núm. 127-64 sobre Asociaciones Cooperativas, que faculta al Poder Ejecutivo para conceder la incorporación a Cooperativas de Seguros, por lo que fue en virtud de esa disposición de fecha 30 de mayo de 1989, que se dictó el Decreto núm. 212-89 otorgándole dicha incorporación, la que autoriza su vigencia, en vista de que la misma no fue derogada por la Ley núm. 126 de 1971, la que no obstante dispone que la Superintendencia de Seguros podía conceder autorización para operar como asegurador en la República Dominicana, no derogó la disposición contenida en los citados artículos 9 y 49 de la citada Ley núm. 127-64 y que el mismo razonamiento procede con la Ley núm. 146-02, la que tampoco derogó los referidos textos legales, por lo que evidentemente se trata de dos leyes existentes al mismo tiempo, que parecerían contradictorias, pero que en realidad no lo son, en vista de que las mismas son leyes de carácter general, aplicables a toda actividad aseguradora, incluso a las cooperativas, lo que es reconocido por la propia Superintendencia de Seguros al exigirle a esta cooperativa los mismos requisitos contemplados para las compañías participantes en el sector, mientras que la Ley núm. 127-64, solamente tiene aplicación a las cooperativas y la misma faculta al Poder Ejecutivo para autorizar cooperativas aseguradoras, por lo que existiendo entonces la facultad para el Poder Ejecutivo de autorizar cooperativas aseguradoras y también de la Superintendencia de Seguros de hacer lo mismo para las compañías por acciones, es lógico que en ambos casos se aplique la Ley núm. 146-02, ya que al dictar el Reglamento núm. 683-86 para la aplicación de la Ley núm. 127-64, el Poder Ejecutivo dispuso en el artículo 116 que las cooperativas aseguradoras estarían sometidas a la supervisión y control de la Superintendencia de Seguros, por lo que negarle sus derechos como aseguradora, como lo ha hecho el tribunal a-quo, constituye un atentado a sus derechos adquiridos;

Considerando, sigue alegando la recurrente, que el tribunal a-quo también incurrió en una errónea interpretación y aplicación del artículo 12, letra a) de la Ley núm. 146-02, toda vez de que si bien es cierto, que ese artículo precisa que las aseguradoras deben constituirse como compañías por acciones, también lo es que la letra a) del mismo tiene que ser interpretada (y ese es el papel de los jueces) dentro del contexto jurídico general de la legislación dominicana, de tal forma que si otra disposición, igualmente vigente y que no sea incompatible, dispone lo contrario, como es el caso de la Ley núm.

127-64 y su reglamento de aplicación, que permiten las aseguradoras organizadas como cooperativas, entonces la interpretación correcta debe ser la de aplicar ambas disposiciones, incluyendo una dentro de la otra y no produciendo la exclusión de una respecto de la otra, como fue aplicado erróneamente por dicho tribunal; agrega, que además desnaturalizó los hechos al establecer en su sentencia que la recurrente fue incorporada de conformidad con la Ley núm. 520 sobre Asociaciones Sin Fines de Lucro y constituida de conformidad con la Ley núm. 127-64 sobre cooperativas, lo que no es cierto, ya que resulta que esta entidad no se incorporó de conformidad con la Ley núm. 520 de 1920, ni el decreto de incorporación fue sido dictado de conformidad con dicha ley, pues el decreto de incorporación, que consta en el Anexo 1º despeja toda duda al respecto, al establecer que fue otorgado en virtud de la Ley núm. 127-64, por lo que esta desnaturalización de los hechos tiene importancia en razón de que el fallo recurrido estuvo inspirado en el criterio errado de que esta cooperativa es una sociedad sin fines de lucro, lo que se evidencia en lo expresado en el segundo considerando de la página 20 de la sentencia recurrida y evidentemente esta desnaturalización condujo al resultado erróneo del mismo, lo que amerita su casación;

Considerando, que el tribunal a-quo en los motivos de su decisión dice que tras valorar las pretensiones vertidas por las partes en litis ha podido constatar los hechos siguientes, no controvertidos: a) la existencia de la Cooperativa Nacional de Seguros, Inc., (Coop-Seguros), incorporada mediante Decreto núm. 212-89, de fecha 30 de mayo del 1980, de conformidad con la Ley num. 520 sobre Asociaciones Sin Fines de Lucro y constituida de conformidad con la Ley núm. 127 de 1964, sobre Asociaciones Cooperativas y regulada por la Ley núm. 146-02 sobre Seguros Privados en República Dominicana; b) la existencia de una solicitud de la Cooperativa Nacional de Seguros, Inc. (Coop-Seguros), porque la entidad reguladora de los Seguros en la República Dominicana, a saber, la Superintendencia de Seguros emitiera una resolución o certificación donde constara su calidad de entidad aseguradora, solicitud que fue rechazada tanto por la Superintendencia como por la Secretaria de Estado de Finanzas; que del estudio y análisis de las legislaciones que fundamentan las asociaciones cooperativas, este tribunal ha podido establecer que la parte recurrente es una asociación cooperativa constituida de conformidad con las Leyes núms. 520 sobre Asociaciones Sin Fines de Lucro y la Ley núm. 127-64 sobre Asociaciones Cooperativas; que si bien es cierto que el artículo 49 de la Ley núm. 127-64 dispone que las cooperativas pueden organizarse en cooperativas de seguros y salud y que en su reglamento de aplicación núm. 623-86 dispone, entre otras cosas que éstas pueden proveer a los usuarios todo tipo de seguros contra riesgos personales o patrimoniales y que pueden reasegurar sus riesgos con compañías de seguros privados, estatales, nacionales o extranjeras, no menos cierto es que en fecha 9 de septiembre del año 2002 entró en vigencia la Ley núm. 146-02 sobre Seguros y Fianzas, que establece en su artículo 12 letra a) que para actuar como asegurador nacional o reasegurador nacional debe haberse organizado como compañía por acciones o como sociedad anónima, de acuerdo con las leyes dominicanas; que del estudio de las piezas que conforman el expediente se ha verificado que la entidad recurrente no es una compañía por acciones ni una sociedad anónima reputada por el Código de Comercio, por el contrario, y tal como ya se ha expresado, es una entidad sin fines de lucro organizada conforme a la Ley núm. 520 Sobre Asociaciones Sin Fines de Lucro y por la Ley núm. 127 sobre Asociaciones Cooperativas; que la naturaleza misma de este tipo de asociaciones es precisamente no perseguir fines de lucro, tal y como lo establece el artículo 6 de la Ley núm. 127 ya señalado, y que dispone de manera expresa que las entidades cooperativas no podrán pertenecer ni a la Cámara de Comercio ni a las Asociaciones de Comerciantes y Productores; que el poder público, sea mediante la ley, como es el caso de la especie, mediante reglamento puede introducir modificaciones y regulaciones para conceder licencias, siempre y cuando las decisiones estén fundamentadas en el interés general; que el principio de irretroactividad de la ley se

encuentra establecido en el artículo 47 de la Constitución Dominicana, que establece que “La ley sólo dispone para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo”; que la irretroactividad de las leyes es fruto del estado de derecho y se orienta a proteger la confianza de los ciudadanos en la inestabilidad de los Poderes Públicos; que la eficacia inmediata de la nueva norma se aplica no sólo a todas las relaciones jurídicas creadas después de su entrada en vigor, sino también a todos los efectos que se produzcan o se perfeccionen a partir de la vigencia, aunque esos efectos se deriven de relaciones jurídicas preexistentes; que, en razón de los motivos precedentemente expuestos, este tribunal procede a confirmar en todas sus partes la Resolución núm. 061-07 de fecha 23 de febrero del año 2007, dictada por la Secretaría de Estado de Hacienda, en el sentido de negar a la Cooperativa Nacional de Seguros, Inc. (Coop-Seguros) la licencia para incorporarse a la Cámara Dominicana de Aseguradores y Reaseguradores y para operar negocios de seguros, y rechazar el recurso contencioso administrativo de que se trata”;

Considerando, que lo transcrito precedentemente revela, que al establecer en su sentencia que la recurrente no es una entidad aseguradora y que no puede operar en el ramo de los seguros a partir de la disposición contenida en el artículo 12, literal a) de la Ley num. 146-02, que exige que las sociedades de este sector estén organizadas bajo la forma jurídica de sociedad anónima, el tribunal a-quo interpretó y aplicó erróneamente las disposiciones de este artículo, ya que no inobservó que la recurrente no está organizada de conformidad con la ley general de seguros, sino que la legislación que la rige es la Ley núm. 127-64 sobre Sociedades Cooperativas, que constituye una legislación especial anterior que no ha sido expresamente derogada por las disposiciones posteriores de la ley general de seguros privados, por lo que por aplicación del principio que establece “Legi speciali per generalem no derogatur, speciali generalitas derogant” (Una ley general posterior a una ley especial no deroga esta, sino cuando lo dice expresamente), esto conlleva a que las disposiciones de la Ley núm. 127-64 sobre Sociedades Cooperativas coexistan conjuntamente con las de la Ley núm. 146-02, la primera con un carácter especial para ser aplicada a las entidades, que como la recurrente, son de carácter cooperativista, organizadas como un modelo de empresas de economía solidaria y la segunda con un ámbito general para regir todas las operaciones de seguros, reaseguros y fianzas realizadas por sociedades comerciales en la República Dominicana; que en consecuencia, la exigencia del referido artículo 12, literal a) de la Ley núm. 146-02 sobre Seguros y Fianzas, no aplica en el caso de las entidades cooperativas, ya que éstas no están organizadas como sociedades comerciales, sino que funcionan de acuerdo a la forma especial contemplada por su legislación, que las faculta a constituirse como sociedades cooperativas en base a los principios universales del cooperativismo, conocidos como “Principios de Rochdale” y a adquirir la prerrogativa de la personalidad jurídica mediante decreto de incorporación del Poder Ejecutivo para operar en distintos renglones de la vida en sociedad y realizar transacciones comerciales y prestar servicios a asociados y no asociados (artículo 51 de la Ley de Sociedades Cooperativas); que dentro de las actividades permitidas a las cooperativas se encuentra el ramo de los seguros, tal como lo establecen el artículo 49, literal f) de la referida ley y su Reglamento de aplicación núm. 623-86, que permiten la organización de Cooperativas de Seguros para proveer a los usuarios todo tipo de seguro contra riesgos personales o patrimoniales y que pone esta actividad bajo la supervisión del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (Idecoop) y de la Superintendencia de Seguros, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 116 del referido reglamento de aplicación de la indicada ley; que en la sentencia impugnada consta, que en virtud del Decreto núm. 212-89 del 30 de mayo de 1989, el Poder Ejecutivo concedió a la recurrente el beneficio de la Incorporación para operar como cooperativa de seguros bajo la denominación de “Cooperativa Nacional de Seguros” (Coop-Seguros), actividad que ha venido desarrollando de forma continua hasta la actualidad y que la faculta para ejercer en el ramo de los seguros en todo el territorio nacional bajo la forma jurídica de sociedad cooperativa;

Considerando, que en consecuencia, al confirmar en su sentencia las decisiones de la Superintendencia de Seguros y del Ministerio de Haciendas, que negaron a la recurrente su calidad de entidad aseguradora a partir de la interpretación errónea del referido artículo 12 de la Ley núm. 146-02, el tribunal a-quo incurrió en una mala aplicación de dicha disposición, que lo condujo a la violación del canon constitucional de la seguridad jurídica y de los derechos adquiridos, violación que se evidencia cuando dicho tribunal expresa en su sentencia “que el alegato invocado por la parte recurrente indicando, que tiene una cartera de clientes a los cuales ofrece servicios de venta de pólizas de seguros y que ello afecta su seguridad jurídica y derechos adquiridos, carece de fundamento y base legal cuando se analiza la ley núm. 146-02 sobre Seguros y Fianzas que establece las condiciones para que una entidad pueda dedicarse al negocio de ser aseguradora y reaseguradora de riesgos como se ha señalado”; que este razonamiento del tribunal a-quo constituye una clara violación del referido canon constitucional preceptuado por el artículo 110 de la Constitución vigente y por el artículo 47 de la anterior Constitución, ya que al establecer, como lo ha hecho dicho tribunal, que la recurrente no tiene la calidad de entidad aseguradora por no estar organizada bajo el tipo societario exigido por la Ley núm. 146-02 para el negocio de los seguros, ha desconocido de forma arbitraria e ilegítima los derechos adquiridos por la actual recurrente bajo el marco de una legislación especial anterior, que la faculta para participar u operar como una cooperativa de seguros; que al no reconocerlo así y fallar como lo hizo, la sentencia impugnada incurrió en los vicios denunciados por la recurrente en los medios propuestos, por lo que debe ser objeto de la censura de la casación;

Considerando, que en materia contencioso-administrativa no ha lugar a condenación en costas, ya que así lo dispone la Ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto.

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 1ro. de diciembre de 2008, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala 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 27 de octubre de 2010, años 167° de la Independencia y 147° de la Restauración.

Firmado: Pedro Romero Confesor, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal. 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