
Sentencia impugnada:	Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 31 de marzo de 2014.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A. (AFP Reservas).
Abogados:	Licdas. Miriam López, Mónica Melo Guerrero, Natachú Domínguez Alvarado, Licdos. Leonel Melo Guerrero y Lucas A. Guzmán López.
Recurrido:	Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS).
Abogados:	Licdos. Fernando Hernández Joaquín, César J. Alcántara Morales y Dr. César A. Jazmín Rosario.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 9 de agosto de 2017.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de 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 la entidad Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A. (AFP Reservas), sociedad comercial constituida y organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social en la Av. Gustavo Mejía Ricart núm. 124-A, esquina Manuel de Jesús Troncoso, sector Piantini, de esta ciudad, debidamente representada por su gerente general el señor Alfonso Temístocles Montás, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-1483838-6, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, el 31 de marzo de 2014, 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 Licda. Miriam López, por sí y por los Licdos. Leonel Melo Guerrero, Mónica Melo Guerrero, Lucas A. Guzmán López y Natachú Domínguez Alvarado, abogados de la recurrente Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A. (AFP Reservas);

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Fernando Hernández Joaquín, abogado del recurrido 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 2 de mayo de 2014, suscrito por los Licdos. Leonel Melo Guerrero, Mónica Melo Guerrero, Lucas A. Guzmán López y Natachú Domínguez Alvarado, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-1015092-7, 001-0173594-2, 001-1627588-4 y 054-0135445-0, respectivamente, abogados de la entidad 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 29 de mayo de 2014, suscrito por el Lic. César J. Alcántara Morales, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0327907-1, abogado de la recurrida Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS);

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 30 de mayo de 2014, suscrito por el Dr. César A. Jazmín Rosario, Procurador General Administrativo, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0144533-6, quien actúa en representación del Estado Dominicano y el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS);

Que en fecha 1° de julio de 2015, esta Tercera Sala en sus atribuciones de Tierras, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccioni, Presidente; Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Alvarez, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 7 de agosto de 2017, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccioni, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, a los magistrados Edgar Hernández Mejía y Moisés A. Ferrer Landrón, 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 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;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que en fecha 28 de mayo de 2009 el Consejo Nacional de la Seguridad Social dictó la Resolución núm. 209-05 publicada el 2 de julio de 2009 y que establece lo siguiente: “A partir de la presente resolución se regula el procedimiento para el Status de Pendientes (PE) en el SUIR: 1.- El sistema solo permitirá que el SUIR mantenga en su base de datos al afiliado, en calidad de Status PE (pendiente) durante un plazo máximo de 60 días. 2.- UNIPAGO eliminará automáticamente de su base de datos aquellos afiliados con más de 60 días con status PE. 3.- UNIPAGO correrá diariamente en el SUIR un proceso para la eliminación de los casos que excedan al plazo establecido en la presente resolución. 4.- Si una ARS o una AFP carga nuevamente una solicitud de una misma persona con status PE y transcurren 60 días después de dicha carga, las Superintendencias aplicarán la sanción de acuerdo a los Reglamentos y Normativas relativas a las infracciones y sanciones”; **b)** que no conforme con esta actuación administrativa por entender que con la misma se afectaban los intereses de las empresas del sector de las AFP, la empresa Administradora de Fondos de Pensiones Reservas, S. A., interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, mediante instancia depositada en fecha 13 de julio de 2009, resultando apoderada para decidirlo la Tercera Sala de dicho tribunal, que en fecha 31 de marzo de 2014 dictó la sentencia que hoy se recurre en casación y cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declara bueno y valido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo, interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Reservas (AFP-Reservas), en fecha 13 de julio de 2009, en contra del Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), por haber sido hecho de conformidad con la ley; **Segundo:** Rechaza en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Reservas (AFP-Reservas), en consecuencia, confirma en todas sus partes la resolución núm. 209-06, de fecha 28 de mayo del año 2009, dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante la cual se dispone la eliminación de la Base de Datos del Sistema Dominicano de Seguridad Social de los Afiliados, en calidad de Status de Pendientes (PE), que tengan más de 60 días con dicho estatus, por los motivos expuestos; **Tercero:** Declara el proceso libre de costas; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, Administradora de Fondos de Pensiones Reservas (AFP-Reservas), a la parte recurrida, Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), y al Procurador General Administrativo; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente presenta los siguientes medios contra la sentencia impugnada: “Primero: Falta de motivación, inobservancia del mandato legal, violación al artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, a los lineamientos del Tribunal Constitucional y a la Constitución de la Republica Dominicana; Segundo: Violación a los artículos 60 y 8 de la Constitución de la Republica Dominicana. Inobservancia del derecho fundamental de la Seguridad Social; Tercero: Violación e inobservancia de la ley, falta de base legal, inobservancia de principios constitucionales”;

En cuanto al medio de inadmisión propuesto

por la parte recurrida;

Considerando, que en su memorial de defensa suscrito por el Lic. César J. Alcántara, la parte recurrida presenta un medio de inadmisión en contra del presente recurso donde alega que el mismo recae sobre un asunto que está afectado por la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, ya que la resolución núm. 209-06 dictada por el Consejo Nacional de la Seguridad Social fue anulada mediante la sentencia núm. 129-2009 de fecha 30 de diciembre de 2009 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, sentencia que al no ser recurrida adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con la consecuencia jurídica de que esta situación implica la inadmisibilidad del presente recurso de casación;

Considerando, que para que la autoridad de la cosa juzgada pueda decretar la inadmisibilidad de un recurso, es preciso que concurren los presupuestos contemplados por el artículo 1351 del código civil, según el cual *“La autoridad de la cosa juzgada no tiene lugar sino respecto de lo que ha sido objeto de fallo. Es preciso que la cosa demandada sea la misma, que la demanda se funde sobre la misma causa, que sea entre las mismas partes y formulada por ellas y contra ellas con la misma cualidad”*;

Considerando, que al examinar este pedimento de inadmisibilidad así como las disposiciones contenidas en el artículo anteriormente citado se desprende, que la impetrante no puede invocar válidamente este medio de inadmisión fundado en la autoridad de la cosa juzgada debido a que la indicada sentencia del 30 de diciembre de 2009 fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo para decidir una acción de amparo interpuesta por las empresas Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S. A. y Scotia Crecer AFP, S. A., y tratándose de una acción que iba encaminada a proteger intereses particulares de la parte accionante y no tratándose de la protección de intereses difusos o colectivos, esto indica que lo decidido en dicho amparo solo beneficiaba a estas accionantes; por lo que al no participar la hoy recurrente en la indicada instancia, los efectos de dicha decisión no la beneficiaba al tratarse de partes distintas y por tanto, en la especie no se conjuga uno de los presupuestos contemplados por el artículo 1351 del Código Civil para que pueda invocarse el medio de inadmisión deducido de la autoridad de la cosa juzgada; en consecuencia se rechaza este medio por improcedente y mal fundado, sin que tenga que hacerse constar en el dispositivo de la presente sentencia, lo que habilita a esta Tercera Sala para conocer el fondo de este recurso;

En cuanto a la solicitud de fusión formulada por la parte recurrente.

Considerando, que mediante instancia depositada en fecha 29 de mayo de 2015 ante la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente solicita que el expediente del presente caso sea fusionado con el núm. 2014-2300, relativo al recurso de casación interpuesto por las empresas Administradora de Fondos de Pensiones Siembra, S. A. y Scotia Crecer AFP, S. A, en contra de la sentencia núm. 00134-2014 del 31 de marzo de 2014, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo que decidió el recurso contencioso administrativo interpuesto en contra de la resolución del Consejo Nacional de la Seguridad Social del 28 de mayo de 2009, también vinculada al caso de la especie; que para fundamentar su pedimento la impetrante alega que el mismo se basa en la economía procesal y para evitar decisiones contradictorias;

Considerando, que tras evaluar esta solicitud de fusión, esta Tercera Sala entiende que la misma es improcedente, ya que si bien es cierto que la impetrante y las otras empresas señaladas por ésta, recurrieron el mismo acto administrativo ante la jurisdicción contencioso administrativa, no menos cierto es que dichos recursos fueron interpuestos de forma separada por lo que fueron decididos por distintas sentencias, y por tanto al recaer sus respectivos recursos de casación sobre sentencias distintas, esto indica que también pueden ser decididos de manera separada por sentencias distintas dictadas por esta Suprema Corte de Justicia, sin que esto afecte la economía procesal ni genere la posibilidad de contradicción de fallos al no haberse conocido el otro recurso, sino que se encuentra en el mismo estatus procesal del presente expediente, es decir, pendiente de fallo; razón por la que se rechaza el presente pedimento, sin que tenga que hacerse constar en el dispositivo de la presente decisión, lo que habilita a esta Corte para proceder al conocimiento separado de este recurso;

Considerando, que en el primer medio de casación la recurrente alega en síntesis lo que sigue: “Que si observa la sentencia atacada se verá que el único razonamiento en que se basó el tribunal a-quo para tomar su decisión fue: *“que mantener en el status de pendiente a los afiliados afectaba el equilibrio financiero del sistema y protege un interés particular en perjuicio del interés general”*; sin embargo, dicho tribunal no explicó cuáles fueron los instrumentos que fueron analizados para llegar a dicho razonamiento, así como tampoco indicó en cuales premisas se basó para afirmar que la resolución atacada protegía los intereses de los afiliados y que declarar su nulidad solo beneficiaría los intereses particulares de la exponente, cuando era todo lo contrario, puesto que el principal argumento utilizado por la exponente ante dichos jueces era que precisamente con dicha resolución se estaban afectando los derechos de más de 700,000 afiliados que estaban colocados en la categoría de pendientes; que esta falta de motivación es asimilable a afirmar que se trata de una decisión arbitraria e injustificada que no coloca en condiciones a las partes ni a la Corte de Casación de conocer cuáles fueron las razones que llevaron a estos jueces a pronunciarse de la forma en que lo hicieron; que debe recordarse que cuando los jueces toman una decisión deben hacer un razonamiento deductivo que implica que toda conclusión (fallo) debe basarse en ciertas proposiciones (considerandos); que el hecho de que el tribunal a-quo no haya indicado cuales fueron las proposiciones que le sirvieron para llegar a la conclusión antes indicada y emitir la sentencia hoy recurrida, denota una flagrante falta de motivación que viola el artículo 141 del código de procedimiento civil, que implica que la misma deba ser revocada, además de que desconoce criterios juzgados por la Suprema Corte de Justicia donde define lo que debe entenderse por motivación y del Tribunal Constitucional que en sentencia TC/0009/13 del 11 de febrero de 2013, se ha pronunciado sobre la medular importancia que reviste la motivación de las sentencias en los tribunales; lo que indica que el requisito de motivación de las sentencias no es un simple capricho de las partes, sino que se trata de un mandato legislativo para garantizar el derecho fundamental de los ciudadanos a la hora de acceder a la justicia, de saber las razones por las cuales fue tomada una decisión, sea para su beneficio o en su perjuicio y siendo así al no haberse consagrado con exactitud los motivos que llevaron al tribunal a-quo a fallar como lo hizo, su sentencia debe ser casada por este vicio”;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte que en la parte motivacional de la misma el Tribunal Superior Administrativo estableció parcamente lo siguiente: “Que del estudio y análisis de la Resolución núm. 209-06 se aprecia que mantener en el status de pendiente afecta el equilibrio financiero del sistema y se estaría protegiendo un interés particular en perjuicio del interés general, por lo que es evidente que la referida resolución está orientada a mejorar el sistema en provecho de los afiliados; tras analizar los argumentos de las partes y verificar los documentos que reposan en el expediente, este Tribunal ha podido comprobar que el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), en su calidad de órgano rector del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y en uso de su facultad potestativa, al dictar la resolución atacada, lo hizo dentro del marco de la normativa legal y en apego a los principios establecidos en la norma, ya que como puede observarse la finalidad de la resolución núm. 209-06 es proteger los derechos de los afiliados; además la hoy recurrente no ha aportado documentos que demuestren las violaciones alegadas, por lo que es procedente rechazar el presente recurso, tal y como al efecto se rechaza”;

Considerando, que lo transcrito anteriormente realmente revela el grave vicio de motivación y la falta de reflexión que primó en dichos jueces al dictar su decisión, que condujo a que dictaran una sentencia que no contiene una relación entre los supuestos de hecho y los de derecho y que por tanto, que demuestre que dicho fallo no procede de un actuar arbitrario o caprichoso de dichos jueces, sino de una aplicación racional y razonable del derecho y de su sistema de fuentes, lo que brilla por su ausencia en esta sentencia, a causa de la evidente falta de motivos que se presenta en la misma;

Considerando, que la falta de argumentos convincentes que sostengan esta decisión se pone de manifiesto, cuando dichos jueces para considerar que con la resolución dictada por el Consejo Nacional de la Seguridad Social y que fuera recurrida ante dicha jurisdicción, se estaba protegiendo el interés general de los afiliados, simplemente llegaron a esta conclusión tras establecer que al dictar dicha resolución el Consejo Nacional de la Seguridad Social actuó en su calidad de rector del Sistema Dominicano de Seguridad Social y en uso de su facultad normativa, con lo que dichos jueces entendieron que la actuación de este órgano estaba dentro del marco de la normativa legal;

pero, al decidir de esta forma, se desviaron de lo que estaba siendo controvertido, ya que lo discutido ante dicha jurisdicción no era si el Consejo Nacional de la Seguridad Social tenía o no potestad normativa, sino que lo cuestionado por la hoy recurrente ante estos magistrados según se desprende de los hechos recogidos en la propia sentencia, era que al dictar dicha resolución, este órgano administrativo había vulnerado el derecho a la libre elección de más de 700, 000 mil afiliados que estaban con estatus de pendientes en el sistema de pensiones, así como otros derechos derivados de la seguridad social, que es un derecho fundamental consagrado por el artículo 60 de nuestra Constitución, lo que exigía que el tribunal a-quo como garante de la tutela judicial efectiva que es uno de los ejes de un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro, ejerciera de forma razonada el control de juridicidad de esta actuación de la Administración, que se cumple con el deber de motivación de su decisión y que exige que los jueces demuestren haber hecho un uso racionalmente justificado de sus poderes y que expliquen las razones para que su fallo pueda considerarse aceptable y valioso, lo que no se ha cumplido en la especie, ya que no se observa que en ninguna de las partes de esta sentencia los jueces del Tribunal Superior Administrativo hayan establecido como era su deber, las razones que fundamenten y legitimen su decisión y que le dieran respuesta al principal punto que estaba siendo controvertido ante ellos;

Considerando, que por tales razones, esta Tercera Sala entiende que el incumplimiento del deber de motivación que afecta a esta sentencia conduce a que la misma resulte un fallo deficiente que no supera el umbral mínimo de racionalidad que debe tener una decisión para resultar convincente y legitimadora de la intervención de dichos jueces, lo que resulta relevante en el actual Estado democrático, pues al decir de Ferrajoli, *“La jurisdicción se sirve de la motivación de las decisiones judiciales para fundamentar y legitimar su ejercicio, puesto que permite conocer los argumentos cognitivos en los hechos y reconocitivos en el derecho, de cuya aceptación como verdadera dependerá tanto su validez o legitimación jurídica interna o formal como su justicia o legitimación política o externa sustancial”*; o en la visión procesalista de Calamandrei: *“La motivación podría calificarse como el diario de viaje de la lógica judicial, o, en otra perspectiva, el espejo revelador de los errores del juzgador”*; en consecuencia, el incumplimiento del deber de motivar esta sentencia por parte de los jueces que la suscriben, acarrea que la misma tenga que ser anulada por la censura de la casación; por lo que se acoge el medio que se examina y se casa con envío la sentencia impugnada, sin necesidad de examinar los medios restantes, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente el asunto acate el punto de derecho que ha sido objeto de casación;

Considerando, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que proviene la sentencia objeto de casación; que por tratarse en la especie de una sentencia dictada por un tribunal de jurisdicción nacional, dividido en salas, el envío se hará a una sala distinta de la que dictó el fallo objeto del presente recurso;

Considerando, que conforme a lo dispuesto por el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, *“En caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo estará obligado al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación”*, lo que aplica en el presente caso;

Considerando, que según el indicado artículo 60, en su párrafo V, *“En el recurso de casación en esta materia no habrá condenación en costas”*, lo que aplica en la especie;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada en sus atribuciones de lo contencioso administrativo por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, el 31 de marzo de 2014, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo, y Envía el asunto ante la Segunda Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay 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 Dominicana, en su audiencia pública del 9 de agosto de 2017, años 174° de la Independencia y 154° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía, Robert C. Placencia Álvarez y Moisés A. Ferrer Landrón. Cristiana A. Rosario V., Secretaria 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.