
Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 25 de julio de 2014.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Lourdes Paiewonsky de Abbott.

Abogados: Licdos. Roberto Medina, Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Rachel Hernández Jerez, Nelson Arriaga Checho, Licdas. Amelia Macarrulla, Arlene Castro Ramírez.

Recurrida: Superintendencia de Bancos de la República Dominicana.

Abogados: Dres. Teófilo E. Regús E. Comas, Gerardo Rivas, Licdos. Maurice Sosa Rosario, Adriano Pereyra, Omar Antonio Lantigua, Jorge Garibaldi Boves Novas, Róbinson Ortiz Félix.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 20 de diciembre 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 señora Lourdes Paiewonsky de Abbott, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 037-0002483-3, domiciliada y residente en esta ciudad de Santo Domingo, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones administrativas, el 25 de julio 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. Amelia Macarrulla, por sí y por el Licdo. Roberto Medina, abogados de la recurrente, señora Lourdes Paiewonsky de Abbott;

Oído en la lectura de sus conclusiones a los Licdos. Maurice Sosa Rosario y Adriano Pereyra, abogados de la recurrida, la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de esta Suprema Corte de Justicia, el 25 de agosto de 2014, a cargo de los Licdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Rachel Hernández Jerez, Nelson Arriaga Checho, Roberto Medina Reyes y Arlene Castro Ramírez, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0095567-3, 001-1804325-6, 001-1818771-5, 001-1866110-7, 223-0106184-6 y 402-2082594-3, respectivamente, abogados de la parte recurrente, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más delante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de esta Suprema Corte de Justicia, el 19 de septiembre de 2014, a cargo de los Dres. Teófilo E. Regús E. Comas, Gerardo Rivas y los Licdos. Omar Antonio Lantigua, Jorge Garibaldi Boves Novas y Róbinson Ortiz Félix, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-026612-0, 078-0002185-4, 001-0494910-2, 010-0013020-1 y 018-003749-0, respectivamente, abogados de la recurrida;

Que en fecha 27 de julio de 2015, esta Tercera Sala, en sus atribuciones contenciosas administrativas, integrada por los jueces: Manuel R. Herrera Carbuccia, Robert C. Placencia Álvarez y Francisco Ortega Polanco, asistidos de la Secretaría General, procedieron a celebrar audiencia pública, para conocer el presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 18 de diciembre de 2017, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala, 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 del 1934;

Visto la Ley núm. 25-91 del 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley núm. 156 de 1997 y los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: **a)** que en fecha 24 de agosto del 2007, la Superintendencia de Bancos le notificó a la recurrente Lourdes Paiewonsky de Abbott el pliego inicial de cargos por violación a la Ley Monetaria y Financiera, núm. 183-02; **b)** que no conforme con dicha notificación la ahora recurrente interpuso un recurso de reconsideración, al cual respondió la Superintendencia de Bancos mediante la Circular SB ADM/0413/08, de fecha 19 de agosto de 2008, consignando que: *“**Primero:** Declarar buenos y válidos en cuanto a la forma, los alegatos justificativos de descargo presentados a esta Superintendencia por la señora Lourdes Paiewonsky de Abbott en fecha trece (13) de mayo del año Dos Mil Ocho (2008), en reconsideración de la sanción impuesta por esta Superintendencia de Bancos en su Circular SBADM/0137/08, de fecha 11 de abril de 2008; por haberse presentado dentro del plazo legal establecido; **Segundo:** Desestimar, en cuanto al fondo, los alegatos contenidos en el recurso de reconsideración presentado por la señora Lourdes Paiewonsky de Abbott contra el Acta Administrativo de la Circular señalada precedentemente (sic), por considerar que los mismos no constituyen alegatos (sic) de descargo suficientes para dejar sin efecto en todas sus partes la decisión recurrida; dando lugar a la aplicación de los criterios de gradualidad establecidos en la Ley Monetaria y Financiera para variar la sanción impuesta, y en consecuencia, modificar la decisión contenida en la Circular SBADM/0137/08 señalada, para imponer la inhabilitación de la señora Lourdes Paiewonsky de Abbott para ejercer cargos de administración o dirección en entidades de intermediación financiera, así como en entidades de apoyo o servicios conexos por un período de un (1) año como sanción, conforme las disposiciones contenidas en el artículo 22, Literal e) del Reglamento de Sanciones, aprobado por la Quinta Resolución dictada por la Junta Monetaria en fecha 18 de diciembre del 2003»; **c)** no conforme con dicha decisión, la ahora recurrente, elevó por ante este Tribunal formal Recurso Contencioso Administrativo contra la Superintendencia de Bancos; **d)** en fecha 25 de julio de 2014, el referido Tribunal dictó la sentencia, ahora recurrida en casación, cuyo dispositivo es el siguiente: *“**Primero:** Declara, por los motivos de esta sentencia, bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo de que se trata, incoado por la recurrente la señora Lourdes Paiewonsky de Abbott, contra la circular SB ADM/0413/08, de fecha 19 de agosto de 2008, emitida por la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana; **Segundo:** Rechaza en cuanto al fondo, el recurso contencioso administrativo, y en consecuencia, Ratifica la Circular SB ADM/0413/08, de fecha 19 de agosto de 2008 emitida por la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, por esta fundamentada en base legal y conforme a los motivos que constan en el cuerpo de esta sentencia; **Tercero:** Ordena, la comunicación de la presente sentencia por Secretaría, a la parte recurrente la señora Lourdes Paiewonsky de Abbott, al recurrido el Consejo Superior del Ministerio Público, y al Procurador General Administrativo; **Cuarto:** Se compensan las costas del procedimiento; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;**

Considerando, que la parte recurrente propone en su recurso de casación el siguiente medio: “Único Medio: Violación a la ley”;

Considerando, en su medio de casación la parte recurrente alega, en síntesis, lo siguiente: “La señora Lourdes Paiewonsky de Abbott ocupó la posición de Vicepresidente Ejecutiva de Negocios, es decir, no ostentaba “cargos de administración o dirección” en el Banco Dominicano del Progreso, S. A., estos cargos de administración o dirección lo ostentaban quienes componen el “Consejo de Directores o de Administración (el cual) estará compuesto por un mínimo de 5 personas físicas” y “deberá tener estatutariamente todas las facultades de administración y representación de la entidad de intermediación financiera, sin perjuicio de las delegaciones que pueda realizar” (artículo 38, literal f) de la LMF); el cargo ocupado por la ahora recurrente era de ejecución de las decisiones tomadas por los órganos y funcionarios de dirección; Los tribunales deben analizar los elementos

probatorios de cada caso particular para determinar si verdaderamente se tipificó la sanción; el tribunal no deberá ajustarse a una simple fórmula, sin valorar la calidad que tenía la persona para resultar pasible de responsabilidad por un hecho imputado por la SIB; lo que no ocurrió en la especie; el Tribunal a-quo aplicó incorrectamente la ley al no valorar los hechos debidamente y ratificar la Circular SB ADM/0413/08, mediante la cual se sancionó erróneamente a la recurrente, vulnerando el artículo 66 de la LMF; ya que no valoró ni las condiciones personales de la función de la recurrente, como se comprueba en la sentencia recurrida al disponer que *“carece de objeto examinar la supuesta vulneración del principio de legalidad invocado (...)”*; la sentencia desestima examinar la vulneración del referido artículo 66 en el entendido de que la Suprema Corte de Justicia casó con envío un caso distinto al presente; carece de lógica que se le atribuya a la recurrente el manejo del registro contable de las operaciones o poner en peligro los depósitos del público desde la Vicepresidencia de Negocios, de acuerdo a las funciones que ostentaba; al revisar las funciones asignadas al cargo de la señora Lourdes Paiewonsky se evidencia que ninguna puede producir la infracción que fue tipificada por la SIB; en la sentencia recurrida no se realizó un análisis objetivo de la situación, solo se limitó a repetir que, debido a la existencia de un correo electrónico y la posesión de alto cargo ejecutivo, es suficiente para la determinación de la calidad y responsabilidad de la recurrente; La única base para el encausamiento del proceso sancionador de que se trata es el correo electrónico de fecha 26 de diciembre de 2002, según el pliego inicial de cargos; partiendo del cual no es posible determinar la actuación de la recurrente dirigida a alterar los registros contables y poner en riesgo los depósitos del público; que sobre este aspecto queda evidenciada la falta de motivación y de análisis de la sentencia recurrida; es evidente que procede la casación, sin envío, toda vez que el Tribunal a-quo ha emitido la sentencia recurrida sin la debida motivación que fundamente su decisión, al no quedar ningún asunto por juzgar”;

Considerando, que en sus motivos la sentencia impugnada expresa lo siguiente: *“que en el referido pliego de cargos el Superintendente de Bancos expresa que la hoy accionante realizó, en el ejercicio de sus funciones, malas prácticas bancarias, siendo sujeto activo para la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 66 del Código Monetario y Financiero; que al alegar la parte accionante que la sanción impuesta es injusta, ya que no existían razones suficientes para que se iniciara el proceso administrativo sancionador contra ella, por no ser sujeto activo sino pasivo en la aplicación de las sanciones que dicha ley prevé a las entidades y funcionarios de intermediación financiera, es menester precisar que mediante sentencia núm. 13, de fecha 28 de enero del año 2009, la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia estableció que: “Considerando: que de las motivaciones transcritas precedentemente se desprende, que al establecer en su sentencia que la hoy recurrida no era sujeto pasible del procedimiento sancionador que le aplicó la Administración Monetaria y Financiera, el Tribunal a-quo incurrió en la violación e inobservancia de las disposiciones contenidas en los citados artículos 66, inciso a) de la Ley núm. 183-02 y 2, inciso b) del Reglamento de Sanciones, tal y como alega la recurrente, ya que el contenido de dichos textos revela que el procedimiento sancionador alcanza, no solo a las entidades de intermediación financiera, sino que también se aplica a las personas que ostentan cargos de administración o dirección en las mismas, contrario a lo que sostiene el Tribunal a-quo al fundamentar su decisión; que al considerar en su sentencia que la hoy recurrida “ni es una entidad, ni tuvo cargos de administración o dirección, puesto que era una simple asistente administrativa, por lo que no entra en la clasificación de sujeto sancionable”, dicho tribunal desnaturalizó el contenido de la declaración jurada presentada por la recurrida ante las autoridades de la Administración Monetaria y Financiera donde consta que ostentaba el cargo directivo de Vicepresidente Adjunto en la institución de intermediación financiera donde laboraba y esta desnaturalización condujo a que el Tribunal a-quo efectuara una incorrecta aplicación de la ley que dejó su sentencia sin base legal, por lo que procede acoger los medios de casación propuestos por la recurrente y casar dicha decisión”*; Que al haber establecido la Suprema Corte de Justicia, en esta decisión, la calidad de sujeto activo de la hoy accionante, carece de objeto examinar la supuesta vulneración del principio de legalidad invocado por esta parte, toda vez que de conformidad con el artículo 60 párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, que instituye la jurisdicción contenciosa administrativa, en caso de casación con envío, como el de la especie, el tribunal 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”;

Considerando, que los artículos 66, inciso a) de la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02 y el artículo 2, inciso

b) del Reglamento de Sanciones dictado por la Junta Monetaria disponen, en conjunto, cuáles son los entes que están alcanzados por el régimen sancionador instituido por dichas legislaciones, dentro de los que se encuentran las entidades de intermediación financiera reguladas por la Administración Monetaria y Financiera y las personas que ostenten cargos de administración o dirección en las mismas y que infrinjan lo dispuesto en dicha ley o en los reglamentos dictados para su desarrollo;

Considerando, que de las motivaciones transcritas precedentemente se desprende que la sentencia recurrida estableció que: “... *al haber establecido la Suprema Corte de Justicia, en esta decisión, la calidad de sujeto activo de la hoy accionante, carece de objeto examinar la supuesta vulneración del principio de legalidad invocado por esta parte, toda vez que de conformidad con el artículo 60 párrafo III de la Ley núm. 1494, en caso de casación con envío, como el de la especie, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia ...*”; sin embargo, del estudio de ambas decisiones resulta que si bien se trata, en efecto, de casos relacionados entre sí, no menos cierto es que son casos distintos, con partes y medios de pruebas diferentes en ambos casos; que en situaciones como la de la especie, esta Sala juzga que, independientemente de lo dispuesto en el referido artículo 60 de la Ley núm. 1494, al Tribunal apoderado le corresponde someter a su valoración las pruebas aportadas por las partes envueltas, contrario a lo que sostiene el Tribunal a-quo al fundamentar su decisión; ya que la motivación obligatoria que conllevan todas las sentencias, viene dada por el ejercicio de ponderación y apreciación que los jueces hacen sobre las pruebas y documentos que componen el expediente del que se encuentran apoderados;

Considerando, que adolece de insuficiencia de motivos o falta de base legal la sentencia, cuando los motivos dados por los jueces no permiten comprobar, si los elementos de hecho y de derecho necesarios para la aplicación de la ley, se hayan presentes en la decisión, ya que este vicio no puede provenir sino de una incompleta exposición de los hechos de la causa y de los textos legales aplicados, como ha ocurrido en la especie, por cuanto el fallo impugnado confirma la Circular SB ADM/0413/08, mediante la cual se sancionó erróneamente a la recurrente, sin determinar fidedignamente el alcance de la posición de la recurrente, su capacidad de dirección y sobre todo la valoración de las pruebas aportadas, tales como las consecuencias del alegado correo electrónico a que la recurrida hace referencia;

Considerando, que es oportuno puntualizar que aún cuando ha sido juzgado que los jueces del fondo son soberanos en la apreciación de las pruebas, éstos deben otorgarle a la misma su verdadero alcance y valor, de tal suerte que no haya la menor duda de la ocurrencia de los hechos, que le permitan a esta Suprema Corte de Justicia ejercer su control de casación, y determinar si la ley fue correctamente aplicada, lo cual no ha ocurrido en el caso que nos ocupa, por tanto esta Corte de Casación, no ha podido verificar si, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley al retener el Tribunal a-quo que el accionar de la recurrente entrañó una violación a la responsabilidad de la función de la banca, mediante gestiones inapropiadas según las buenas prácticas bancarias, y en función de ello mantuvo los efectos de la Circular SB ADM/0413/08; que en esas condiciones, y ante la carencia de motivos suficientes y pertinentes que justifiquen su dispositivo, la sentencia atacada debe ser casada por falta de base legal e insuficiencia de motivos, como alega el recurrente, sin necesidad de examinar los demás medios propuestos;

Considerando, que en cuanto a las pretensiones de la recurrente, de que la sentencia sea casada por vía de supresión y sin envío, en ese orden, es preciso recordar que la función principal de la casación es velar por una sana y correcta aplicación del derecho, apreciando la legalidad de las sentencias rendidas por la jurisdicción del fondo, por tanto, el pedimento del recurrente en la especie, implicaría necesariamente una valoración de los hechos, labor atribuida a los jueces del fondo, y por tanto escapa al control de la casación, por consiguiente, procede rechazar dicha pretensión, pero decide acoger el recurso por el déficit motivacional y falta de base legal que contiene la sentencia en el aspecto ya indicado y de conformidad a la primera parte del artículo 20 de la Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación, casar la decisión impugnada con envío a un tribunal de igual categoría al que dictó la sentencia examinada;

Considerando, que en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, ya que así lo establece el artículo 176 del Código Tributario, de aplicación supletoria en materia monetaria

y financiera, de acuerdo a lo previsto por el artículo 77 de la Ley núm. 183-02.

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 25 de julio de 2014, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, para su conocimiento; **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, en su audiencia pública del 20 de diciembre de 2017, años 174° de la Independencia y 155° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía 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.