REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-0097

[redacted]

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 por la secretaría de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **31 de enero de 2025**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00427, de fecha 23 de junio de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 2 de octubre de 2023, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), representado por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 10 de octubre de 2023, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Dres. [redacted], [redacted] y Lcda. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 1 de marzo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. Mediante comunicación núm. CMNR 00002045 de fecha 19 de noviembre de 2014 la Comisión Médica Regional 00 remitió al Superintendente de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Pensiones (presidente de la Comisión Técnica de Discapacidad-SIPEN), el dictamen contentivo del diagnóstico de la evaluación y calificación de discapacidad permanente realizada a la señora [redacted], dictaminándose una discapacidad de grado 34.15%.

5. El referido dictamen fue notificado en fecha 26 de noviembre de 2014 a la señora [redacted] por la AFP Popular, concediéndole el plazo de 10 días hábiles para impugnar el resultado ante la Comisión Médica Nacional quien, posteriormente, interpuso un recurso de apelación en fecha 3 de diciembre de 2014, siendo rechazado mediante comunicación CMNR 0002202 de fecha 17 de diciembre de 2014, notificada en fecha 22 de diciembre de 2014.

6. En fecha 9 de enero de 2015 la señora [redacted] presentó una acción de amparo, siendo declarada inadmisible mediante sentencia núm. 00246-2015 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 14 de julio de 2015.

7. En fecha 12 de agosto de 2015, la señora [redacted] interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que fuera revocada la resolución de apelación núm. 00 POPU 2014 375 dictada por la Comisión Médica Nacional y, en consecuencia, fuera ordenado al Consejo

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]eria: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Nacional de la Seguridad Social (CNSS), a la Comisión Médica Nacional, al Estado dominicano, a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), y a la ARS La Universal de Seguros, el pago de una pensión permanente por discapacidad parcial de un 30% de su salario base, o en su defecto sea ordenado el pago de la indemnización prevista en el artículo 196 de la Ley núm. 87-01, además del pago de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00387, de fecha 30 de noviembre de 2018, que rechazó el recurso.

8. La referida decisión fue recurrida en casación por la señora [redacted], dictando la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia la sentencia núm. SCJ-TS-22-0915 de fecha 30 de septiembre de 2022, que casó la sentencia y envió el conocimiento del asunto a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo; la cual, en cumplimiento con ese envío, dictó la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00427 de fecha 23 de junio de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 18 de agosto de 2015, por la señora [redacted], en contra del

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]eria: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), la SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN) y de la ARS UNIVERSAL, conforme las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente, en cuanto al fondo, el presente recurso, en consecuencia, ORDENA al CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), hacer cumplir por medio de la AFP correspondiente y afiliada, el pago de la indemnización por discapacidad en razón de diez (10) salarios base, a favor de la señora [redacted], tal como se indica en la parte considerativa de la presente decisión. **TERCERO:** ACOGE de manera parcial, la demanda en responsabilidad patrimonial; en consecuencia, CONDENA a al CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), al pago de una indemnización en favor de la señora [redacted], por la suma de un millón de pesos con 00/100 (RD$1,000,000.00), como justa reparación por los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de lo establecido en el numeral anterior; conforme a los motivos expuestos. **CUARTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **SEXTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

9. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Desnaturalización de los hechos. **Segundo medio:** Errónea interpretación de la ley. **Tercer medio:** Aplicación de la responsabilidad patrimonial" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

10. Tratándose de un segundo recurso de casación, es preciso que preliminarmente se examine la competencia de esta sala para dilucidar y fallar lo que ahora se denuncia.

11. El artículo 75 de la Ley núm. 2-23 establece que *Si la jurisdicción de envío adoptó pura y simplemente la doctrina del fallo de casación que le apodera, y se limita a decidir sobre este punto, el recurso de casación es inadmisible. Párrafo I.- Si se resiste a ella, solo se admitirá un segundo recurso de casación que critique este punto de derecho, que será interpuesto ante las Salas Reunidas de la Corte de Casación. Párrafo II.- Si la jurisdicción de envío decide sobre cualquier otro punto de derecho, sin referirse al punto que provocó la primera casación o sin que sea impugnado nueva vez, será admitido el recurso de casación por primera vez intentado contra los nuevos puntos de derecho, cuya competencia será de la Primera o la Tercera Sala de la Corte de Casación, según corresponda la materia*.

12. Por tratarse de un segundo recurso de casación, es necesario que sean examinadas las pretensiones que lo sustentan con el propósito de determinar la competencia de esta Sala o de las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia conforme con la norma contenida en el 15 de la Ley núm. 25-91,

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y 6 de la Ley núm. 2-23 que dispone que la Tercera Sala conoce de los recursos de casación en materia laboral, inmobiliaria, contencioso administrativa y contencioso tributaria, interpuestos por primera vez sobre cualquier punto de derecho ; a su vez, las Salas Reunidas conoce de todas las materias de los segundos y excepcionales terceros recursos de casación interpuestos en un mismo proceso, sobre un mismo punto de derecho ya juzgado por una de las Salas, o sobre puntos mixtos. Asimismo, el artículo 75 párrafo III, de la misma norma legal establece que *Siempre que el recurso de casación, principal o incidental, envuelva medios de casación mixtos, de los cuales unos ponen en causa el punto de derecho ya juzgado en una primera o segunda casación y otros están dirigidos contra puntos no examinados en la casación anterior, la competencia es retenida por las Salas Reunidas*.

13. Las Salas Reunidas han sentado el criterio de que dicho órgano tendrá una competencia excepcional —en todas las materias—, para conocer y fallar los recursos de casación que se interpongan por segunda vez, por igual motivo y sobre el mismo punto de derecho ya juzgado en una primera casación, dictada por una de las salas de la Corte de Casación. Esto implica que si se trata de un segundo recurso de casación intentado en un mismo proceso, pero fundamentado en motivos diferentes, que critican puntos de derecho distintos

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

a los juzgados en la primera casación, la sala correspondiente (Primera o Tercera), según la materia de que se trate, mantiene su competencia para conocer del nuevo punto de derecho invocado.

14. Según la contestación que nos ocupa, la sentencia núm. SCJ-TS-22-0915 de fecha 30 de septiembre de 2022 fue anulada por esta sala sobre la base de que se verificó que la parte recurrente no solo requería la obtención de la pensión por discapacidad, sino que en su defecto solicitó el pago de la indemnización por discapacidad dispuesta en el artículo 195, cuyo cálculo establece el artículo 196 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Sin embargo, los jueces se limitaron a analizar lo concerniente al grado de discapacidad de la señora [redacted], sin referirse a las demás pretensiones de la recurrente en primer grado relacionadas específicamente con la solicitud de una indemnización, como era su deber, violentando, de esta manera, el principio de congruencia procesal que busca vincular a las partes y al juez al debate y que exige que toda sentencia cumpla con la debida correspondencia entre la pretensión, la defensa, la prueba y la decisión; lo que no se cumple en el presente caso como consecuencia de la omisión en que incurrió el tribunal *a quo* cuestión que resulta determinante que los jueces evaluaran, cuando ejercieron el control de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

la legalidad de la actuación administrativa, máxime cuando se trata de derechos fundamentales.

15. Indicando además que, si bien es cierto que los artículos 46 y 195 de la Ley núm. 87-01 dan a entender que las pensiones e indemnizaciones por riesgos laborales podrían ser disfrutadas en caso de que la discapacidad parcial del trabajador sea igual o superior al 50% para el ejercicio de su labor habitual, dicha situación se contrapone con el texto del artículo 196 de la referida ley, el cual permite las indemnizaciones con el 15% de discapacidad, lo que en cierta medida es una contradicción. Esta antinomia se resuelve por el artículo 74.4 de la Constitución, disponiendo solucionar el conflicto de la manera más favorable al titular del derecho en cuestión; esto es a favor de la trabajadora, quien está inhabilitada o discapacitada en el caso en un 34.15%. De aquí se advierte que los jueces del fondo debieron referirse a esta situación, razón por la cual casó la sentencia en ese momento analizada y envió el asunto a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

16. En ese sentido, los aspectos de derecho relacionados con este recurso no fueron abordados en la primera sentencia de casación, de ahí que, al proceder al análisis de los puntos de derecho, se colige que se trata de una ponderación

distinta, resultando procedente que esta Tercera Sala sea la competente para conocer el presente recurso de casación.

17. Para apuntalar el primer medio de casación, la parte recurrente alega lo que textualmente se transcribe a continuación:

"RESULTA: Que, la señora [redacted] en fecha 08 de octubre del 2014, solicitó a través de la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP Popular) una Evaluación y Calificación de Discapacidad Permanente, mediante el Formulario FORM-SECDP-01 a los fines de determinar si la misma calificaba para obtener una pensión por discapacidad permanente del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia (SVDS). RESULTA: Que, en fecha 09 de octubre del 2014, fue recibida por la Comisión Médica Regional la Solicitud de Evaluación y Calificación de Discapacidad Permanente realizada por la señora [redacted], a la cual le fue asignado el No. de caso CMR 00 POPU 2014-624 y la misma fue trabajada por los Comisionados Médicos [redacted], [redacted] y [redacted], Exequátur Nos. 676-86, 1209 y 1763, respectivamente. RESULTA: Que, en fecha 04 de noviembre del 2014, dicho caso fue dictaminado, luego de valorar las documentaciones sobre diagnósticos y estudios clínicos presentados por la afiliada y ser evaluada físicamente, resultando el siguiente diagnóstico: "DISCAPACIDAD PERMANENTE DEBIDA A: DEBILIDAD MUSCULAR DEL CUADRICEPS IZQUIERDO, ATROFIA MUSCULAR DEL MUSLO IZQUIERDO Y ALTERACIONES DE LA MARCHA. DISCAPACIDAD LABORATIVA Y RESTRICCIONES DEL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA RELACIONADAS, DE ORIGEN COMÚN. PORCENTAJE DE DISCAPACIDAD DE 34.15%." (El subrayado es nuestro). RESULTA: Que, la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]eria: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

señora [redacted] no conforme con la decisión del dictamen, procedió a apelar el mismo, ante la Comisión Médica Nacional (CMN), mediante el Formulario FORM-APE-08, en fecha 28 de noviembre del 2014, al cual le fue asignado el No. de Caso CMN POPU 2014 379, a los fines de revisar el expediente de la afiliada y validar que se cumplieran todos los requisitos y procedimientos de ley. RESULTA: Que, en fecha 03 de diciembre del 2014, fue revisado el dictamen dado por la Comisión Médica Regional, por los Comisionados [redacted] (Presidente CMN), Elsie M. Minaya L. (Miembro CMN) y [redacted] (Miembro CMN), Exequátur Nos. 4791-74, 9104 y 2454-84, respectivamente, y el mismo fue validado, siendo el diagnóstico el siguiente: "DISCAPACIDAD PERMANENTE DEBIDA A DEBILIDAD MUSCULAR DEL CUADRICEPS, ATROFIA MUSCULAR DEL MUSLO IZQUIERDO Y ALTERACIONES DE 1.4 MARCHA, SECUNDARIOS A LESIÓN MENISCAL MEDIAL DE RODILLA IZQUIERDA. DISCAPACIDAD LABORATIVA Y DE LA VIDA DIARIA ASOCIADAS, NO HAY DATOS QUE JUSTIFIQUEN CAMBIOS EN LA CALIFICACIÓN DE LA DISCAPACIDAD." RESULTA: Que, en la página 4, último párrafo, de su Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 12/08/2015, establece que la afiliada, la señora [redacted], no fue evaluada físicamente por otros médicos en grado de apelación, esto así, dado que la afiliada ya había sido evaluada por los Comisionados Médicos de la Comisión Médica Regional, por lo que la Comisión Médica Nacional (CMN) hace una revisión minuciosa de la evaluación hecha por la primera, y valida que se hayan respetado todos los criterios y requisitos establecidos en la Ley 87-01, así como también, en el Manual de la Evaluación y Calificación del grado de discapacidad, el cual fue elaborado siguiendo criterios y principios internacionales, avalados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Asociación Médica Americana (AMA), American Association of Occupational Therapy" (AOTA1989), así

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

como leyes y normas de "Baromelogía" y modelos y métodos de ponderación como son la "Fórmula de Balthazar o combinación de valores", y en su momento a la señora [redacted] se le otorgó un plazo de diez (10), según lo establecido en el artículo 49 de la Ley 87-01, a los fines de que presentara su apelación y esta no presentó ningún elemento, estudio o analítica nueva a los fines de conseguir un dictamen distinto. RESULTA: Que, tanto la Comisión Médica Regional, como la Comisión Médica Nacional (CMN), cumplieron lo establecido en el artículo 49 de la Ley 87-01, y así como también el Manual de la Evaluación y Calificación del grado de discapacidad, aprobado por la Resolución del CNSS No. 162-03, d/f 19/07/2007, al momento de hacer las evaluaciones médicas a la afiliada, la señora [redacted]. RESULTA: Que, la señora [redacted], al ser calificada con un 34.15% de discapacidad parcial permanente, la cual ha quedado completamente evidenciado que fue evaluada siguiendo las directrices de la normativa vigente bajo la cual se evalúan a todos los afiliados del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y elaborada bajo los criterios mencionados en otro apartado de esta instancia, no cuenta con el porcentaje necesario del 50% o más establecido por el marco legal, para poder ser beneficiada por una pensión del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia (SVDS), pues la evaluación determina que aunque la afiliada se encontraba en ese momento con una discapacidad, su capacidad laborativa no se había reducido en una medida tan amplia que no le permitiese dedicarse a alguna otro profesión o empleo. RESULTA: Que, a que la puerta de entrada de la solicitud realizada por la afiliada, fue a través de un formulario de la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP Popular), como bien se puede validar en el FORMULARIO FORM-SECDP-01, lo que evidencia que dicha solicitud realizada por la señora [redacted] fue para ser evaluada por una discapacidad de origen

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]eria: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

común, no así por enfermedad profesional o riesgos laborales. RESULTA: Que, la señora [redacted] pretende que le sea otorgada una prestación económica equivalente a una indemnización entre cinco (05) y diez (10) veces su sueldo base, dado que su discapacidad se encuentra entre un 15% y un 50%, en base a lo que establece el artículo 196 de la Ley 87-01, aspecto modificado por el artículo 32 de la Ley 379-19, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL). RESULTA: Que, la señora [redacted] ha logrado confundir a todas las instancias judiciales, estableciendo aspectos de Ley 87-01 que no están vinculados entre sí, pues el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia NO CONTEMPLA ningún tipo de indemnización cuando un(a) afiliado(a) no califica para una pensión por discapacidad ya sea total o parcial. RESULTA: Que, la Ley 87-01 en su artículo 196, modificado por el artículo 32 de la Ley 39719, contempla prestaciones económicas contentivas en pensiones por discapacidad sin importar el grado, pensiones por sobrevivencia y pensiones a hijos menores de 18 años, cuando el origen de la condición o evento haya sido un accidente laboral o una enfermedad profesional, lo cual en el caso de marras no aplica, por las argumentaciones establecidas en los apartados anteriores, aspectos estos, contenidos en el LIBRO IV "SEGURO DE RIESGOS LABORALES" CAPÍTULO 1 "FINALIDAD Y POLITICAS" "CAPÍTULO 11 BENEFICIARIOS Y PRESTACIONES", "CAPÍTULO 111 FINANCIAMIENTO, COSTO Y SALARIO COTIZABLE" de la Ley 87-01. (El subrayado es nuestro) RESULTA: Que, la Ley 107-13, en su artículo 5, numeral I y 2, establece que los ciudadanos deben respetar y cumplir con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico, y actuar bajo el principio de buena Actuar de acuerdo con el principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en los procedimientos, y de efectuar o aportar, a sabiendas,

declaraciones o documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias, entre otras conductas" (sic).

18. Para apuntalar el segundo medio de casación, la parte recurrente alega lo que textualmente se transcribe a continuación:

"RESULTA: Que, la Ley 87-01, en su artículo 8 establece lo siguiente: "*Art. 9.- Prestaciones del Régimen Contributivo. El Régimen Contributivo cubrirá como mínimo las prestaciones siguientes: a) Seguro de Vejez, Discapacidad Sobrevivencia; b) Seguro Familiar de Salud; c) Seguro de Riesgos Laborales por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*". Como puede observarse en el texto extraído de la Ley 87-01, contempla tres seguros bajo el Régimen Contributivo, siendo el que aplica para el caso de marras el establecido en la letra a) del artículo 8. RESULTA: Que, la Ley 87-01, en su artículo 36 establece lo siguiente: "*Art. 36.- Afiliación al Sistema Previsional Contributivo. La afiliación del trabajador asalariado y del empleador al régimen previsional es obligatoria, única y permanente, independientemente de que el beneficiario permanezca o no en actividad, ejerza dos o más trabajos de manera simultánea, pase a trabajar en el sector informal, emigre del país, o cambie de Administradora de Fondos de Pensión (AFP).*". Para el caso que nos ocupa, la señora [redacted] se encuentra afiliada a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular (AFP Popular) como se puede observar en los documentos anexos a las diferentes instancias depositadas, en particular el FORMULARIO FORM-SECDP-01. RESULTA: Que, la Ley 87-01 en su artículo 44 establece lo siguiente: "*Art. 44.- Beneficios del Régimen Contributivo. El sistema previsional otorgará las siguientes prestaciones: a) Pensión por vejez; b) Pensión por discapacidad, total o parcial, c) Pensión por cesantía por edad avanzada; d) Pensión de sobrevivencia. Párrafo. - Todas las pensiones de sobrevivientes, por incapacidad y por renta vitalicia serán*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

actualizadas periódicamente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) dispondrá la normativa al respecto". En este sentido, este artículo establece de manera clara, cuales son las prestaciones que ofrece el Sistema Previsional en el marco de la Ley 87-01, haciéndose evidente que, no existen indemnizaciones dentro de dichas prestaciones dentro del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia, que es por medio del cual la señora [redacted] solicitó su evaluación para obtener una Pensión por discapacidad total o parcial. RESULTA: Que, la Ley 87-01 en su artículo 46 establece los siguiente: "*Art. 46.- Pensión por discapacidad, total o parcial. Se adquiere derecho a una pensión por discapacidad total cuando el afiliado acredite: a) Sufrir una enfermedad o lesión crónica cualquiera que sea su origen. Se considerará discapacidad total, cuando reduzca en dos tercios su capacidad productiva, y discapacidad parcial, entre un medio y dos tercios; y b) Haber agotado su derecho a prestaciones por enfermedad no profesional o por riesgos del trabajo de conformidad con la presente ley*". Queda evidenciado en el texto citado, cuales son los requisitos para poder optar o calificar para una Pensión por discapacidad, total o parcial, siendo, así las cosas, la señora [redacted], bajo los criterios que determinan el porcentaje de discapacidad, como puede observarse en todas las evaluaciones realizadas, según la ley, no aplica para una pensión por discapacidad. RESULTA: Que, el artículo 49 de la Ley 87-01, establece que: "*Art. 49.- Composición de la Comisión Médica Nacional y Regional El grado de discapacidad será determinado por las comisiones médicas regionales de acuerdo a las normas de evaluación y calificación del grado de discapacidad, elaboradas por la Superintendencia de Pensiones y aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). La Comisión Médica Nacional estará constituida por tres médicos designados por el CNSS. Fungirá como instancia de apelación y tendrá como función revisar, validar*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

o rechazar los dictámenes de las comisiones médicas regionales. Las comisiones médicas regionales estarán constituidas por tres médicos designados por el CNSS. Los médicos no podrán ser dependientes de la CNSS y serán contratados por ésta mediante honorarios. Los afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) podrán apelar ante la Comisión Médica Nacional por el resultado de un dictamen de discapacidad emitido por una comisión médica regional en un plazo no [redacted] *(10) días hábiles siguientes a la comunicación del dictamen*.". En este aspecto, tanto la Comisión Médica Regional, como la Comisión Médica Nacional (CMN), cumplieron a carta cabal sus obligaciones, establecidas en el artículo citado, no pudiendo, estas, primero, por no contar con la calidad ni la competencia y segundo, por no estar contemplado en la Ley 87-01, otorgar una indemnización a la señora [redacted]. RESULTA: Que, los artículos 187-198 de la Ley 87-01, incluidas las modificaciones hechas por la Ley 397-19, que crea el IDOPPRIL, establecen las prestaciones que ofrece el Seguro de Riesgos Laborales dentro del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), y específicamente el artículo 190 establece que: "*Art. 190.- Riesgos que cubre el Seguro de Riesgos Laborales El Seguro de Riesgos Laborales comprende: a) Toda lesión corporal y todo estado mórbido que el trabajador o aprendiz sufra por consecuencia del trabajo que realiza; b) Las lesiones del trabajador durante el tiempo y en el lugar del trabajo, salvo prueba en contrario; c) Los accidentes de trabajo ocurridos con conexión o por consecuencia de las tareas encomendadas por el empleador, aunque estas fuesen distintas de la categoría profesional del trabajador; d) Los accidentes acaecidos en actos de salvamento y en otros de naturaleza análoga, cuando unos y otros tengan conexión con el trabajo; e) Los accidentes de tránsito dentro de la ruta y de la jornada normal de trabajo; f) Las enfermedades cuya causa directa provenga del ejercicio de la profesión o el trabajo que realice una persona y que le ocasione discapacidad o muerte*". En este mismo orden, es notable que la señora [redacted]

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]eria: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

[redacted] no solicitó una evaluación por alguna de las razones establecidas en este artículo, como bien puede observarse en el FORMULARIO FORM-SECDP-01, siendo la puerta de entra una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) y no así, a través del Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL), dado que no se trataba de una enfermedad profesional o un accidente de trabajo. RESULTA: Que, de lo anterior, queda claramente establecido que los afiliados solamente aplican para una indemnización, en las condiciones que establece el artículo 195 de la Ley 87-01, cuando no cumple con los requisitos exigidos para que le sea otorgada una pensión por discapacidad total o parcial, dentro del *Seguro de Riesgos laborales,* habiendo quedado más que evidenciado que la señora [redacted], solicitud una evaluación por discapacidad dentro del *Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia.* RESULTA: Que, el artículo 21, letra a), de la Ley 87-01, establece que el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) es la entidad pública autónoma órgano superior del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), y de igual modo establece que el SDSS "(…) *se organiza en base a la especialización y separación de las funciones. La dirección, regulación, financiamiento y supervisión corresponden exclusivamente al Estado y son inalienables, en tanto que las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente. (...)*", no teniendo el órgano rector la calidad y competencia necesaria para otorgar prestaciones de ninguna especie, aunque si puede ordenar mediante resolución motivada a las demás instancias del sistema que si tienen dentro de sus funciones beneficiar a los afiliados al SDSS. RESULTA: Que, dentro de las funciones establecidas en el artículo 22 de la Ley 87-01, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) no cuenta con la potestad para el

otorgamiento de alguna de las prestaciones establecidas en la ley. RESULTA: Que, tanto la Comisión Médica Regional, como la Comisión Médica Nacional (CMN) en ningún momento incumplieron con lo establecido en la Ley 87-01, única y exclusivamente se limitaron a cumplir con sus obligaciones dentro del marco legal del SDSS, haciendo una evaluación médica ajustada a los criterios técnicos y clínicos establecidos para dichos fines. RESULTA: Que, por vía de consecuencia, en base a los argumentaos planteados, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) ha actuado conforme a lo que dispone la Ley 87-01, sus modificaciones y normas complementarias, no violentando ningún derecho a la accionante. Es evidente que en esta situación particular la accionante no califica para recibir ningún tipo de indemnización como consecuencia de su discapacidad de origen común" (sic).

19. Es preciso indicar que, a diferencia de lo que sucede ante los jueces del fondo, en el debate en casación no son examinados los hechos de la causa ni las pretensiones de las partes. Es decir, el objeto de dicha vía extraordinaria es el examen de la decisión atacada para verificar si ha sido bien o mal aplicado el derecho en el caso de que se trate.

20. En relación con lo transcrito, se verifica que la parte recurrente desarrolla su memorial de casación sin enunciar, en modo alguno, vicios contra la decisión impugnada, pues se limita a esbozar alegatos, motivaciones y transcripción de artículos de leyes, en las que sustenta asuntos de fondo a través de los cuales pretende su rechazo en cuanto al fondo, sin que en ningún

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

caso se precise la manera en la que el tribunal *a quo* aplicó mal el derecho al momento de conocer del recurso y dictar la decisión impugnada.

21. En ese sentido, ha sido juzgado que solo mediante una fundamentación jurídica ponderable de los medios de casación la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Corte de Casación estará en condiciones de examinar si se advierte o no la violación denunciada, razón por la cual es indispensable que el recurrente explique mediante una exposición clara, precisa y coherente en qué consisten las violaciones alegadas **y de qué forma se advierten esos vicios en el fallo impugnado**[1], lo que no se cumple en la especie, razón por la cual es indispensable que explique de qué forma se advierten dichos agravios.

22. En ese tenor, de la lectura del primer y segundo medios de casación, a pesar de que en la parte conclusiva se solicita que la sentencia impugnada sea revocada parcialmente, se constata que la parte recurrente se ha limitado a desarrollar argumentos y puntos de derecho relacionados con el fondo del proceso, sin que exista enunciación o desarrollo alguno de los medios de casación en los que justifica la anulación del fallo recurrido.

23. Al no enunciar la parte recurrente la forma en que la sentencia recurrida incurre en los vicios enunciados, limitándose únicamente a señalarlos, sin

[1] SCJ, 1ra. Sala, sentencia núm. 1854, 30 noviembre 2018, B J 1296.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

indicar su incidencia en el caso, resultan imponderables e inoperantes los vicios de casación mencionados, por lo que devienen en inadmisibles.

24. Para apuntalar el tercer medio de casación, la parte recurrente aduce en síntesis, que la responsabilidad patrimonial atribuida al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) en la sentencia recurrida carece de los elementos constitutivos que la configuran, como son: a) una acción u omisión administrativa antijuridica por parte del órgano público; b) un daño o deterioro o disminución del patrimonio o bienes comprobable o la conculcación de un derecho del administrado y c) el nexo causal, que permite vincular el daño con la conducta del sujeto causante. Que no procede la atribución de la responsabilidad patrimonial del CNSS, puesto que la institución solamente se abocó al fiel cumplimiento de la Ley núm. 87-01 y sus normas complementarias ya que se limitó a través de las Comisiones Médicas a evaluar la solicitud de la ahora recurrida para determinar si calificaba o no para una pensión por discapacidad, entre las establecidas en el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia.

25. Continúa alegando que la Comisión Médica Regional, la Comisión Médica Nacional y el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) no le negaron a la ahora recurrida el acceso a sus derechos, aceptando el mandato de ley y

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

procediendo a trabajar su solicitud, dando respuesta dentro de los plazos establecidos y dando fiel cumplimiento a sus obligaciones, dentro de las cuales no se encuentra otorgar ninguna prestación de las establecidas en la Ley núm. 87-01.

26. Para fundamentar su decisión de acoger la reclamación en responsabilidad patrimonial del Estado, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"34. La parte recurrente, señora [redacted], reclama el pago de la suma de cinco millones de pesos (RD$5,000,000.00), por parte del CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), la SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN) y ARSUNIVERSAL, como justa reparación de los daños y perjuicios causados por la conculcación de derechos como consecuencia de la falta cometida al no otorgar la indemnización correspondiente. 35. Es propicio indicar, que, a los fines de la presente reclamación, solo será abordada en contra del CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), en vista de la exclusión declarada con antelación en cuanto a la SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN), sin que sea necesario en ese mismo sentido pronunciarse respecto a la ARS UNIVERSAL, puesto que se trata de un ente privado, cuya reparación, cuando no forma parte de un proceso en contra del Estado y sus instituciones, deberá ser perseguida por ante la jurisdicción civil, si ha lugar. 36. Respecto a la responsabilidad patrimonial consagrada por la Constitución, en su artículo 148, el Tribunal Constitucional ha señalado que: "i) El texto constitucional vigente en nuestro país ha otorgado autoridad a las entidades públicas y a sus funcionarios o agentes; de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

ahí que les haga pasibles de comprometer la responsabilidad civil preceptuada en su artículo 148, que al respecto prescribe: Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica." Para que exista responsabilidad patrimonial es necesario que se encuentren presentes los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial del Estado y sus funcionarios, a saber: Un hecho faltivo, el cual se desprenda de la actuación u omisión irregular por parte de la administración, que produzca un perjuicio; un daño, que es el perjuicio que sufre una persona como consecuencia de la falta cometida por otro y; una relación de causalidad entre la falta y el daño causado, es decir, que el perjuicio experimentado sea una consecuencia de la falta cometida. (Sentencia núm. 679-2019, de fecha 29 de noviembre del año 2019, numeral 15, páginas 14-16, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia).38.En virtud del caso que nos atañe, resulta propicio destacar lo establecido por nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia núm. TC/0203/13, de fecha 13 de noviembre de 2013, respecto a la seguridad social, en la cual enuncia lo siguiente: "El derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, como tal inherente a la persona, y es, asimismo, un derecho prestacional, en la medida en que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado. En los textos transcritos se aprecia claramente que el derecho a la seguridad social, en particular de las personas envejecientes y que sufren de alguna discapacidad, se encuentra revestido de la fuerza que aporta el texto supremo, que lo hace de cumplimiento obligatorio, máxime porque el derecho a la seguridad social responde también al principio de progresividad consagrado en el artículo 8 de la Constitución. El derecho a la seguridad social constituye la garantía del derecho a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad. Sin embargo,

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

el derecho a la seguridad social se sustenta en los principios de universalidad y solidaridad, y puede ser reivindicado mediante la acción de amparo; los jueces deben ponderar las particularidades de cada caso concreto." 39. El tribunal señala que "La responsabilidad del Estado no se rige por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares, sino que esta responsabilidad tiene reglas especiales que varían según las peculiaridades del caso y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses privados". (SCJ, 3ra. Sala, de fecha 18 de noviembre de 2015).40.Es preciso indicar, que el artículo 57 de la Ley 107-13, sobre Procedimiento Administrativo, en su apartado a la responsabilidad de los entes públicos y del personal a su servicio, establece en cuanto a la Responsabilidad subjetiva, lo siguiente: "El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación."41. En relación con los daños indemnizables el artículo 59 de la precitada ley dispone que "Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo. La prueba del daño corresponde al reclamante. Párrafo. La indemnización podrá sustituirse, previa motivación, por una compensación en especie o por pagos periódicos cuando resulte más adecuada para lograr la reparación debida de acuerdo con el interés público siempre que exista conformidad del lesionado."42. La jurisprudencia comparada enarbola como requisito del daño efectivo y evaluable, que "para su expreso reconocimiento, no solo que la lesión sea consecuencia del funcionario de los servicios públicos, en una relación de causa efecto, y que en modo alguno provenga de fuerza mayor, sino que todo caso el daño ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, incumbiendo al reclamante el debido acreditamiento tanto

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]eria: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de la efectividad de aquel, de su existencia, como de la cuantía de los perjuicios cuyo resarcimiento se pretende o al menos de las bases o parámetros concretos que permitan obtenerla.5"43.En otras palabras, el juzgador de oficio no puede tomar en consideración el alcance del daño, sus consecuencias, el detrimento originado por este y los perjuicios causados por el mismo en contra del reclamante, y es que lógicamente es una tarea que recae sobre la parte demandante puesto que al ser el dañado, es quien se encuentra en las condiciones ideales para transmitir y probar su situación.44.En la especie, resulta propicio señalar lo indicado por la Ley 87-01, en su artículo 106, el cual dispone:" El Estado Dominicano, a través del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), es el garante final del adecuado funcionamiento del sistema previsional, de su desarrollo, evaluación y readecuación periódicas, así como del otorgamiento de las pensiones a todos los afiliados. Además, tiene la responsabilidad inalienable de adoptar todas las previsiones y acciones que establece la presente ley y sus normas complementarias, a fin de asegurar el cabal cumplimiento de sus objetivos sociales. En consecuencia, será responsable ante la sociedad dominicana de cualquier falla, incumplimiento e imprevisión en que incurra cualquiera de las instituciones públicas, privadas o mixtas que lo integran, debiendo, en última instancia, resarcir adecuadamente a los afiliados por cualquier daño que una falta de supervisión, control y monitoreo pudiese ocasionarle." 45. Este Tribunal considera que se encuentran presente los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial del Estado, a través de quien le representa para estos fines, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), a saber: Un hecho faltivo, el cual se desprende de la actuación u omisión irregular por parte de la administración, que produzca un perjuicio; en el asunto tratado, el hecho de no supervisar ni garantizar el cumplimiento de las garantías sociales que contempla el Estado a favor de las personas con discapacidad declarada, como lo es la recurrente, que si bien no calificaba para

pensión, de acuerdo al grado declarado por la Comisión Médica Regional y confirmado por la Comisión Medica Nacional, era plausible de ser indemnizada; un daño, que es el perjuicio que sufre una persona como consecuencia de la falta cometida por otro; manifestado mediante la afectación a la dignidad humana, integridad moral, la seguridad social y el proyecto de vida de la recurrente, la cual según asegura ha laborado de manera ininterrumpida para el sector privado por un periodo de 14 años, siendo declarada con discapacidad laborativa6, sin haber obtenido la protección del Estado; y; una relación de causalidad entre la falta y el daño causado, es decir, que el perjuicio experimentado por la recurrente ha sido como una consecuencia de la falta cometida por la recurrida CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), por el hecho de haber declarado la discapacidad de la señora [redacted] sin adoptar las previsiones y acciones de lugar a los fines de salvaguardar el derecho fundamental a la seguridad social de la misma; por lo que, procede acoger la responsabilidad patrimonial y fijar el monto de la indemnización, tomando en cuenta los derechos afectados, la falta cometida, el perjuicio causado (…)" (sic).

27. Esta Corte de Casación entiende 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 incurre, en el ejercicio de su función administrativa, en una actuación u omisión antijurídica, por lo cual debe de probarse la existencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial del Estado, que

coinciden con los del derecho común y que aplicados a la materia administrativa son: a) una conducta que implique una falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño.

28. En ese orden en la responsabilidad patrimonial, al igual que en el régimen de responsabilidad civil común, es indispensable la conjugación de una acción u omisión, subsumida sobre aspectos fácticos, repercutiendo negativamente en la persona física o jurídica en cuestión; en caso contrario, sería errada la atribución de la responsabilidad patrimonial sin la debida constatación de sus causales.

29. En ese orden, en cuanto a lo argumentado en el tercer medio de casación en la especie, del estudio de la sentencia impugnada se advierte que, contrario a lo manifestado por la ahora parte recurrente, el tribunal *a quo,* a partir de las pruebas aportadas, realizó un examen integral de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial, de los cuales pudo establecer que el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) no adoptó las previsiones y acciones de lugar para salvaguardar el derecho fundamental a la seguridad social desarrollado por las normas de rango legal que tuvieron a bien

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

ponderar los jueces del fondo y que se precisan más arriba. En ese sentido, no se comprueba la alegada violación de que dichos magistrados no hayan tenido en cuenta los elementos que configuran la responsabilidad del Estado (antijuridicidad, daño y nexo causal), razón por la cual el aspecto del medio que se examina carece de fundamento y debe ser desestimado.

30. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* no incurrió en los vicios denunciados por la parte hoy recurrente en los medios que se examinan, por lo que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación rechaza el presente recurso de casación.

26. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativo y contencioso tributario no habrá condenación es 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 sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02062
Recurrente: Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Recurrido: [redacted]
[redacted]**eria**: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00427 de fecha 23 de junio de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

[redacted], secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces que figuran en la estampa.