REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02069
Recurrente: PER1
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2279

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 secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **29 de noviembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00226 de fecha 31 de mayo de 2022 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02069
Recurrente: PER1
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 29 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Enmanuel Rosario Estévez y Alejandro José Nanita Español, actuando como abogados constituidos de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, representado por PER3 mediante memorial depositado en fecha 16 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 Lcdos. Luis Ernesto Peña Jiménez, Abraham E. Fernández Arbaje y Richard A. Martínez Amparo.

3. Mediante dictamen de fecha 12 de marzo de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 19 de mayo de 2009, fue suscrito un contrato para ejecutar los trabajos relativos a la construcción de monumentos de la Plaza Galicia, entre

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02069
Recurrente: PER1
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

la señora PER1 y el Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde de ese entonces señor PER4 alegadamente incurriendo el Ayuntamiento del Distrito Nacional en falta de pago.

5. Producto de la falta de pago, en fecha 25 de mayo de 2015 las partes suscribieron un acuerdo comprometiéndose el Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde a pagar la suma de RD$5,927,065.00, a la señora PER5 monto del cual se pagaría, a la firma del contrato, la cantidad de RD$1,000,000.00, quedando pendiente la suma de RD$4,927,065.00, que se pagarían en sumas parciales.

6. Mediante acto núm. 37-2019 de fecha 1 de mayo de 2019, instrumentado por el ministerial Yerdy Miguel Rubio Medina, contentivo de intimación de pago, la señora PER1 notificó al Ayuntamiento del Distrito Nacional, a fin de dar cumplimiento al acuerdo pautado.

7. Con ese acuerdo, también la señora PER1 mediante instancia depositada en fecha 5 de junio de 2019 accionó en responsabilidad patrimonial del Estado, siendo decidida por la sentencia núm. 030-1646-2021-SSEN-00172 dictada por la Séptima Sala Liquidadora del

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02069
Recurrente: PER1
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Tribunal Superior Administrativo, que acogió el recurso, condenando al Ayuntamiento del Distrito Nacional a pagar la suma de RD$4,927,065.00, más el 1.5% de interés mensual hasta la ejecución de la sentencia. Esa sentencia fue notificada mediante acto núm. 532/2021 instrumentado por el ministerial PER6 en fecha 13 de agosto de 2021.

8. No conforme con esa decisión, mediante instancia depositada en la Suprema Corte de Justicia en fecha 10 de septiembre de 2021, el Ayuntamiento del Distrito Nacional depositó un recurso de casación contra la sentencia descrita anteriormente, recurso que se encuentra pendiente de fallo.

9. Posteriormente, en fecha 18 de agosto de 2021, la señora PER1 solicitó una imposición de astreinte, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00226 de fecha 31 de mayo de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la demanda en solicitud de astreinte, interpuesta por la señora PER5 contra el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN)y la señora PER7 en su condición de Alcaldesa, por haber sido incoada de acuerdo con las

disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** RECHAZA, en cuanto al fondo, la indicada demanda por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada vía Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, a las partes envueltas en el presente proceso, así como al Procurador General Administrativo. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

10. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Falta de base legal. **Segundo medio:** Desnaturalización de los hechos y falta de aplicación de la ley" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

11. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

12. Para apuntalar el primer y segundo medios de casación, conocidos en su conjunto por su estrecha vinculación, la parte recurrente arguye en síntesis,

que el tribunal *a quo* incurrió en falta de base legal, desnaturalización de los hechos y falta de aplicación de la ley, debido a que la sentencia impugnada se basa en los párrafos 20 y 21 en dos argumentos centrales; el primero reconoce que la demanda interpuesta por la señora PER1 pretende que el Ayuntamiento del Distrito Nacional sea constreñido mediante astreinte a pagar la deuda existente entre las partes derivada del incumplimiento del acuerdo transaccional y desistimiento de acciones legales, suscrito el 22 de mayo de 2015 y de manera inmediata hace una apreciación errada al señalar que la demanda está vinculada a una responsabilidad patrimonial del Estado, resuelta en la sentencia núm. 030-1646-2021-SSEN-00172 de la Séptima Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo.

13. Continúa alegando que la ahora recurrente tiene dos créditos contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el primero es definitivo por sus honorarios profesionales por la remodelación del parque, que originó el acuerdo transaccional y el segundo, que tiene un carácter eventual porque está pendiente de confirmación por la Suprema Corte de Justicia y es de naturaleza indemnizatoria. La demanda de astreinte solo buscaba el pago de la deuda acordada en el contrato, no el monto indemnizatorio, pues los jueces del fondo al mezclar ambos conceptos muestran incomprensión del caso.

Además, al sostener que el acuerdo no había adquirido fuerza de cosa juzgada, pasó por alto que, según el Código Civil Dominicano, los acuerdos transaccionales tienen la misma autoridad que una sentencia judicial, lo que constituye una grave violación legal.

14. Manifiesta, además, que la demanda en responsabilidad patrimonial no tenía ningún efecto sobre la demanda en fijación de astreinte y ni siquiera se estaba requiriendo el pago del monto contenido en la sentencia, que reiteramos, tiene una naturaleza indemnizatoria, sino que el objeto del litigio se circunscribe el pago de la deuda contenida en el acuerdo transaccional. De hecho, en la propia sentencia que reconoce que la astreinte era para constreñir al deudor al pago de la deuda contenida en el acuerdo transaccional.

15. Para fundamentar su decisión de rechazar la solicitud de fijación de astreinte, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS… 16. La astreinte o multa coercitiva, es definida como una condenación pecuniaria pronunciada por el juez, accesoriamente a una condenación principal, con el fin de ejercer presión sobre el deudor para incitar a realizar él mismo la decisión de justicia que lo condena. Generalmente, la suma anunciada aumenta a medida que el tiempo pasa o que las infracciones se multiplican y dicha condenación pecuniaria se

pronuncia a razón de tanto por día, por semana, por mes o por año de retraso, y que tiende a vencer la resistencia del deudor de una obligación de hacer, a ejercer presión sobre su voluntad. 17. Además, la astreinte, puede ser clasificada, atendiendo a su fuente, sus efectos o naturaleza, en cuanto a las fuentes encontramos, que puede ser astreinte judicial, que es aquella condenación pronunciada por un tribunal para hacer efectiva su decisión; y astreinte legal, que es aquella prevista mediante una disposición legal. 18. Con relación a los efectos que el mismo puede causar, la astreinte puede ser provisional al momento de ser liquidada por el juez competente, puede ser modificada dependiendo del comportamiento y de la actitud asumida por el deudor, o definitiva, cuando el monto impuesto en la astreinte no puede ser modificado al momento de su liquidación, salvo que el deudor demuestre que su incumplimiento ha sido fruto de una causa de fuerza mayor o fortuito. 19. La Sala Civil de nuestra Corte de Casación ha considerado que: "La astreinte provisional constituye una condenación pecuniaria, accesoria y eventual que no tiene fines indemnizatorios sino forzar la ejecución, en caso de retardo, de lo dispuesto por una sentencia, la cual es susceptible de ser eliminada si el deudor de la obligación se aviene finalmente a ejecutarla" (Cas. Civ. No. 11, d/f21 de marzo de 2007) 20. El punto objeto de controversia, conforme se extrae de los fundamentos que anteceden, consiste en determinar si procede imponer una astreinte de veinte mil (RD$20,000.00) pesos diarios en perjuicio del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) y la señora PER7 en su condición de alcaldesa, a solicitud de la señora PER5 debido al incumplimiento por parte de la parte demandada del acuerdo transaccional y desistimiento de acciones legales, suscritos en fecha 22 de mayo del año 2015, con ocasión del cual fue interpuesta demanda en Responsabilidad Patrimonial del Estado resuelta a través de la sentencia marcada con el núm.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02069
Recurrente: PER1
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

030- 1646-2021-SSEN-00172, de la Séptima Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativa. 21. En virtud de las anteriores consideraciones, a partir del estudio de las conclusiones planteadas por las partes, juntamente con la documentación que reposa en la glosa procesal, este Tribunal infiere que lo que se persigue a través de la presente demanda en solicitud de astreinte es imponer, en perjuicio del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el pago de veinte mil (RD$20,000.00) pesos diarios, contando desde la fecha de la sentencia a intervenir, hasta la ejecución de la misma, aunque, según lo que expone la señora PER5 dicha sentencia ha sido objeto de un recurso de casación que se encuentra aún pendiente de decisión por ante la Suprema Corte de Justicia; en ese tenor, resulta extemporánea la solicitud de imposición de astreinte reclamada, esto en razón de que la decisión cuya ejecución se persigue, que es el pago del cobro de los valores reconocidos en el acuerdo de marras, no ha adquirido la autoridad de cosa irrevocablemente juzgada, por tanto, la demanda en imposición de astreinte debe ser desestimada por estas razones (…)" (sic).

16. La valoración del medio analizado y los criterios contenidos en la sentencia impugnada permite a esta Tercera Sala establecer que el tribunal *a quo,* al momento de decidir el presente caso, indicó en su sentencia de manera certera que el punto controvertido consistió en determinar si procedía, por parte del Tribunal Superior Administrativo cuando actúa como juez de la ejecución de sus propias decisiones, la imposición de un astreinte de RD$20,000.00 diarios en perjuicio del Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcaldesa PER3 por el incumplimiento de lo

dispuesto en el acuerdo suscrito entre las partes en fecha 22 de mayo de 2015 y que fuera decidido por la sentencia núm. 030-1646-2021-SSEN-00172 de fecha 25 de junio de 2021, dictada por la Séptima Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, contentiva de un recurso contencioso administrativo en responsabilidad patrimonial del Estado.

17. Conforme con lo anterior se desprende que, para dispensar una correcta decisión en cuanto a la solicitud de astreinte demandada originalmente, el tribunal apoderado (Tribunal Superior Administrativo) debió apreciar el sentido y contexto de las pretensiones del demandante (recurrente en lo contencioso administrativo).

18. Así las cosas, como no existe prueba de lo anterior –ya que del análisis de la sentencia impugnada no se aprecia cuál fue el petitorio de dicha parte demandante original, dicha situación impide verificar que los jueces del fondo hicieron su labor de ponderar el caso del cual resultaron apoderados.

19. Conforme ha sido juzgado por esta Corte de Casación, criterio reiterado en esta ocasión, que no existe ninguna disposición legal en virtud de la cual el tribunal *a quo* pudiera sustentar su decisión sobre el fondo de la solicitud de la cual estaba apoderada sin valorar sus méritos -pretensiones y

conclusiones de las partes-; por tanto, la jurisdicción *a quo* está delimitada por el apoderamiento de las pretensiones y conclusiones de las partes, lo que pone de manifiesto que la sentencia impugnada carece de motivos suficientes y pertinentes que justifiquen su dispositivo.

20. En ese tenor, es menester aclarar, que el Estado de Derecho supone que los justiciables tienen el derecho a recibir una sentencia debidamente motivada sobre los puntos neurálgicos de sus medios de impugnación, como parte integrante del debido proceso, necesario e imprescindible para la legitimidad y materialidad de una administración de justicia adecuada (…)[1].

21. En ese orden, conforme con el contenido del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, la sentencia debe contener los fundamentos, o lo que es igual, los motivos en los que el tribunal basa su decisión; en ese sentido, se impone destacar, que por motivación hay que entender aquella argumentación en la que el tribunal expresa de manera clara y ordenada las cuestiones de hecho y de derecho que sirvieron de soporte a su sentencia, o en otros términos, en la que el juez o los jueces explican las razones jurídicamente válidas e idóneas para justificar una decisión; que no se trata de

[1] Castillo Alba, Jorge Luis et al. Razonamiento Judicial. Lima: Ara Editores, 2006. Pág. 367.

exigir a los órganos jurisdiccionales una argumentación extensa, exhaustiva o pormenorizada, ni impedir la fundamentación concisa que en su caso realicen quienes ejerzan la potestad jurisdiccional; lo importante es que las pretensiones de las partes se sometan a debate, se discutan y se decidan en forma razonada[2][3]; situación que no se verifica que haya sido cumplida a cabalidad en el presente caso.

22. En efecto, esta sala considera de oficio que los jueces del fondo incurrieron en una violación al debido proceso, impidiéndole que se obtuviera una tutela judicial efectiva fundada una decisión eficaz y razonable dictada con plena igualdad y con respeto a las reglas del debido proceso, y más que las sentencias deben bastarse a sí mismas, conteniendo una motivación coherente y completa exposición de los hechos y circunstancias, que permita no solo la justificación de la pretensión, sino poner a la parte contraria en condiciones de producir medios que contradigan dichos planteamientos. En esas atenciones, procede acoger el presente recurso y casar con envío la decisión impugnada.

[2] Subrayado nuestro.
[3] SCJ-PS-22-2776, de fecha 14 de septiembre de 2022. BJ 1342.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02069
Recurrente: PER1
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

23. De conformidad con lo previsto en el artículo 36, párrafo V, de la Ley núm. 2-23, cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado a otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o a otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.

24. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias 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:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00226 de fecha 31 de mayo de 2022 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del

presente fallo y envía el asunto a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

[redacted]
PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/BKH1-E4N6-OL3S-FP0F