REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00712
Recurrente: Agroindustrial El Planeta, SRL.
Recurrido: Ministerio de Agricultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-1818

[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 **30 de junio de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Agroindustrial El Planeta, SRL. contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00665 de fecha 31 de agosto de 2023 dictada por La Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00712
Recurrente: Agroindustrial El Planeta, SRL.
Recurrido: Ministerio de Agricultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 15 de abril de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por Lcdo. [redacted], actuando como abogado constituido de Agroindustrial El Planeta, SRL., representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Agricultura, representado por su titular [redacted] mediante memorial depositado en fecha 15 de mayo de 2024, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdo. [redacted], [redacted] y [redacted].

3. En torno a la defensa de la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) resulta preciso indicar que los organismos del Estado se encuentran permanentemente representados por la Procuraduría General de la República, por aplicación del párrafo V del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación; artículo 6 de la Ley núm. 1486-38 sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, así como el párrafo II del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47 que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 26 y 30

de la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

4. Mediante dictamen de fecha 10 de diciembre de 2024 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. A través del acta administrativa de fecha 22 de diciembre de 2017, la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) adjudicó a la entidad Agroindustrial El Planeta, SRL. la contratación de dos millones (2,000,000) de plantas de café y trescientas mil (300,000) plantas de guama.

6. En fecha 26 de diciembre de 2017, la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) y la entidad Agroindustrial El Planeta, SRL. suscribieron el *Contrato de pago de contratación de plántulas de café,* por medio del cual la contratista se compromete a suministrar la cantidad de 2,000,000 (dos millones) de plantas de café en la modalidad funda y de 300,000 (trescientas mil) plantas de guama en modalidad de funda, destinadas a la reforestación y recuperación cafetalera de las provincias del Sur del país de los diferentes proyectos de desarrollo agroforestal de la Presidencia.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00712
Recurrente: Agroindustrial El Planeta, SRL.
Recurrido: Ministerio de Agricultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

7. Surgidos los alegados inconvenientes de ejecución de citado contrato, la contratista Agroindustrial El Planeta, SRL. presentó un recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Agricultura y la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) pretendiendo el pago de la suma de RD$23,600,000.00, así como la reparación de daños morales y materiales percibidos, bajo constreñimiento de una astreinte de RD$200,000.00, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00665 de fecha 31 de agosto de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA en cuanto a la forma bueno y válido el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la entidad comercial AGROINDUSTRIAL EL PLANETA, [redacted]., en contra del MINISTERIO DE AGRICULTURA y de la UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROFORESTAL DE LA PRESIDENCIA (UTEPDA), por haber sido incoado conforme a la norma procesal vigente. **SEGUNDO**: RECHAZA en cuanto al fondo el precitado recurso contencioso administrativo, conforme a lo expuesto en el cuerpo de esta decisión. **TERCERO**: DECLARA libre de costas el presente proceso. **CUARTO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA). **QUINTO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00712
Recurrente: Agroindustrial El Planeta, SRL.
Recurrido: Ministerio de Agricultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

III. Medios de casación

8. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Violación de los artículos 1134 y 1135 del Código Civil de la República Dominicana. **Segundo medio**: Desnaturalización y mala interpretación de los hechos y las pruebas" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Manuel R. Herrera Carbuccia**

9. 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.

V. Incidente

En cuanto a la solicitud de exclusión de partes

10. En su memorial de defensa la parte recurrida Ministerio de Agricultura solicitó puntualmente lo siguiente: *De manera principal. Primero: Ordenar la exclusión del Ministerio de Agricultura del presente proceso, en razón de que, el Ministerio de Agricultura, no ha intervenido en nada, en lo que ha sido la firma y ejecución del contrato que sirve de sustento al presente Recurso, sobre todo, porque las disposiciones legales que rigen las funciones y actuaciones de la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia de la República,*

son totalmente independiente del Ministerio de Agricultura, de manera que esa ¡institución es la única responsables de "sus propias actuaciones, conforme a las disposiciones del Decreto núm. 10-17 de fecha diecinueve (19) de enero del año dos mil diecisiete (2017) (sic).

11. Sobre la anterior solicitud, se debe precisar en primer orden que son las conclusiones propuestas en el memorial de casación las que apoderan a esta Tercera Sala; además, es importante recordar que la función de la corte de casación está delimitada por el artículo 7 de la Ley núm. 2-23, para conocer si la ley ha sido bien o mal aplicada en los fallos conocidos en última o única instancia, esto siempre sin conocer ni juzgar el fondo del asunto.

12. Cabe precisar que la solicitud de exclusión de una de las partes del proceso conlleva abordar situaciones de hecho que deben ser examinadas y decididas exclusivamente por los jueces del fondo. En vista de lo anterior, el petitorio contenido en las conclusiones del presente recurso de casación es extraño al ámbito legal y constitucional de competencia de esta Suprema Corte de Justicia, la cual, cuando actúa como Corte de Casación, se limita a observar la ocurrencia de algún vicio en la motivación del fallo atacado relacionado con la buena o mala aplicación del derecho relevante al caso en cuestión, lo que no sucede en la especie. En vista de lo anterior, procede

pronunciar la inadmisión del requerimiento de exclusión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

VI. En cuanto al interés casacional

13. Con anterioridad al examen de los medios de casación, corresponde que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como Corte de Casación, evalúe si en la especie se satisfacen los presupuestos de admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley, en lo relativo a la acreditación del interés casacional.

14. Es menester indicar que la *noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[1].

15. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23, prevé los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que este procede contra*: 1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de*

laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales. 2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

16. El interés casacional como institución procesal reviste 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de

materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa; materias señaladas en el numeral 2 del artículo 10, las cuales son las siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo sentido se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de lo que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, según resulta del ámbito y alcance del artículo 12 de la citada ley.

17. De conformidad con la Ley núm. 2-23 el recurso de casación se concibe en el nuevo proceso como una vía de derecho que plantea un ámbito regulatorio con eje de optimización en el que prevalece una visión institucional; se trata de una vía restrictiva que procede contra las sentencias que enuncia el artículo 10 en sus respectivos numerales. En ese sentido, el numeral 3 de dicho texto legal habilita el recurso contra las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo,

dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional.

18. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación legal es distinta y está consecuentemente, por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del Estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

19. El primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los integrantes de esta Tercera Sala tendrá efectividad respecto de los recursos de casación interpuestos a partir del 5 de noviembre del año 2023. Sin embargo, precisa que, si bien respecto de los recursos interpuestos antes de esa fecha se predica cierta flexibilidad respecto de las decisiones sobre el interés casacional, ello no significa la imposibilidad que esta tercera sala declare inadmisible los medios cuando efectivamente se advierta la inexistencia de dicho interés casacional.

20. En ese sentido se debe entender que cuando el recurrente ha omitido toda referencia al interés casacional, es decir, en el caso de no haber señalado siquiera en cuál de las tres (3) causales previstas respecto de ese instituto

apoya sus medios de casación, deben ser declarados inadmisibles en vista de la imposibilidad de esta Tercera Sala de determinar la existencia o no de dicho nuevo filtro introducido en el procedimiento de casación dominicano.

21. Que la inadmisibilidad de algunos medios del recurso de casación o de todos por falta de interés casacional no provoca la inadmisión del recurso, ello en vista de que este examen de la corrección o no de los medios para verificar la existencia o no de interés casacional transciende el umbral de la inadmisión del recurso de casación; sobre la base de que se abordó si el medio de casación sometido está bien o mal fundado en derecho.

En cuanto al medio de casación que genera interés casacional por violación a las reglas para el dictado de la sentencia a cargo de los jueces y tribunales (interés casacional presunto de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los jueces de esta Tercera Sala)

22. Conviene destacar que estas reglas para el dictado de la sentencia por parte de los jueces y tribunales se relacionan con los deberes funcionales del juez para la emisión de los fallos y tienen una influencia práctica en el proceso de que se trate. Se trata de deberes formales de los jueces cuya ausencia provoca que la sentencia así emitida se considere con defectos en

cuanto a su corrección y la calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, la falta de base legal o errores de motivación.

23. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación con los cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta cometida por dicho funcionario, respecto de la que no puede predicarse que se haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación. A eso se debe que a las decisiones que adolezcan de este tipo de vicio no aplique la figura del interés casacional, todo de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por esta Sala en fecha 1 de agosto de 2023, pues debe considerarse que en esos casos existe un interés casacional presunto.

24. El interés casacional presunto existe cuando la norma que invoca el recurrente como fundamento de su recurso de casación es aplicable al juez y no a las partes, con lo que quedaría, en caso de que sea acogido el medio en cuestión, configurado un vicio de actividad (*in procedendo*). Esto último sucede cuando el juez que dictó el fallo impugnado violenta las reglas que rigen su accionar jurisdiccional o de funcionamiento de su profesión en lo que tiene que ver con el conocimiento y decisión de los asuntos sometidos a su consideración.

25. Lo anterior en vista de que cuando el juez transgrede las reglas que regulan el accionar de su profesión y comete y vicio de actividad -tal y como serían, a título de ejemplo simplemente enunciativo, todas las irregularidades relativas a la motivación de la decisión (insuficiencia, contradicciones, falta de ponderación de pruebas, omisión de estatuir, fallos *extra petita*, desnaturalización de hechos y pruebas etc.), su sentencia no hace doctrina jurisprudencial capaz de unificarse vía el instituto del interés casacional objetivo. De modo que este último no debe ser exigido cuando concurre ese tipo de vicio. En cambio, cuando la norma que invoca el recurrente en casación en el medio que se examina se relaciona con el derecho aplicable a las partes, se estará alegando un vicio de juicio (*in iudicando*). Cuando la Corte de Casación decide respecto de este tipo de vicio hará doctrina para unificar los criterios dispares que hayan podido adoptados por los tribunales inferiores, aplicarán aquí las disposiciones respecto del interés casacional contenidas en la Ley 2-23 sobre Recurso de Casación.

26. En concreto, tras la lectura del memorial de casación se advierte que los medios que fundamentan el presente recurso, cuyos argumentos guardan estrecha relación, versan sobre la alegada *violación a la ley (artículos 1134 y 1135 del Código Civil y desnaturalización de los hechos y de las pruebas* en que

incurrieron los jueces, vicios que caen en el dominio de infracciones procesales y por consiguiente no resulta indispensable una justificación pormenorizada de la parte recurrente dado que envuelven un interés casacional presunto. En consecuencia se *procede al examen de los medios de casación que sustentan el recurso.*

27. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación propuestos, analizados en conjunto por guardar un vínculo estrecho y convenir a la solución que obtendrá el caso, la parte recurrente aduce en su memorial que el tribunal *a quo* violentó e inobservó en su justa interpretación el artículo 1134 del Código Civil, pues justificó el no retiro y pago de las plantas producidas por la recurrente, por la alegada y no comprobada circunstancias que la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) esgrimió, lo cual fue aceptado equivocadamente por el tribunal *a quo* al entender que el contrato quedaba suspendido en su ejecución. Que con esa interpretación obvió que la ejecución de toda convención debe llevarse a cabo de buena fe, puesto que la citada institución junto al Ministerio de Agricultura no retiró las plantas producidas por la contratista para no honrar su obligación de pagar dichas plantas, violando la fuerza de ley del contrato suscrito por las partes. Añade que el retiro de las plantas dependía única y exclusivamente de la voluntad discrecional de los

recurridos y estos para no pagar podían, tal y como lo hicieron, no retiraban las plantas por motivos no comprobados que ellos mismos presentaran.

28. Aduce además que al entender erradamente el tribunal *a quo* en la sentencia recurrida que las plantaciones realizadas por la contratista no debían ser pagadas por los recurridos, por las supuestas circunstancias que se presentaron y que se lo impedían, violenta el artículo 1135 del Código Civil, pues la equidad obligaba a los recurridos a honrar su obligación. Debido a una falta atribuible a ellos por no retirar las plantas estas crecieron y ya no les interesaba a los recurridos para los fines correspondientes, razón por la cual escogieron no pagar la producción cosechada por la contratista.

29. Por otra parte, la parte recurrente expone que los jueces del fondo incurrieron en desnaturalización de los hechos, pues no tomaron en cuenta la forma cómo operaba el proyecto, lo cual era esencial para la ejecución de buena fe del contrato suscrito por las partes y de las pruebas aportadas, circunstancia que a su vez condujo a una mala e incorrecta interpretación de dichas pruebas. Al establecer que el crédito no había nacido el tribunal *a quo* no consideró que no era posible presentar un informe experto que acredite la entrega de las plantas de café y de guama, debido a que estas no fueron retiradas del vivero por parte de la entidad contratante. Tampoco tomó en cuenta el tribunal *a quo*, el hecho cierto de que después de un año las plantas

no pueden mantenerse por el poco espacio físico que proporciona el envase, de aquí que surge el informe de fecha 5 de julio de 2020, referido en la letra "g" de la sentencia.

30. Del mismo modo, aduce que el tribunal *a quo* desnaturalizó y malinterpretó los hechos y las pruebas aportadas por las partes, pues no tomó en cuenta que tanto la Utepda como el Ministerio de Agricultura fueron informados oportunamente de la producción de las plantas de guama, conforme lo establece el contrato y para determinar esto dicho plenario solo tenía que ver la comunicación de fecha 11 de septiembre 2018, referida en la letra "d", página 13 de la sentencia.

31. Para fundamentar el rechazo del recurso contencioso administrativo puesto bajo su consideración, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"IX. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS… 30. El caso sometido al escrutinio del tribunal versa sobre los conflictos surgidos durante la ejecución del Contrato de pago de contratación de plántulas de café de fecha 26 de diciembre de 2017, intervenido entre Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) y la contratista, Agroindustrial El Planeta, [redacted]… 9.1. Cobro de valores 35. En primer término, la parte recurrente solicita el pago de la suma de RD$ 23,600,000.00, fundamentada en que la parte recurrida, Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda), adeuda este valor por concepto de las plantas de café y de guama

no retiradas, producidas por efecto del Contrato de pago de contratación de plántulas de café de fecha 26 de diciembre de 2017. 36. Para una mejor comprensión del caso, procede reconstruir los hechos de conformidad con las piezas documentales que reposan en el expediente. Así las cosas, en fecha 26 de diciembre de 2017, la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) y la razón social Agroindustrial El Planeta, [redacted]. suscribieron el Contrato de pago de contratación de plántulas de café, por medio del cual el contratista se comprometió a realizar los trabajos que describen el artículo primero: La segunda parte se obliga mediante el presente contrato, a suministrar cantidad de 2,000,000 (dos millones) de plantas de café en la modalidad funda y de 300,000 - trescientas mil plantas de guama modalidad funda, destinados a la reforestación y recuperación de la producción cafetalera de las provincias del Sur del país de los diferentes proyectos de desarrollo agroforestal de la Presidencia (sic). 37. A su vez, como contraprestación económica y modalidad de pago por la ejecución de los trabajos señalados, en los artículos segundo y tercero del referido acuerdo se concertó: Segundo: La primera parte pagará a la segunda parte, en su calidad de beneficiado por la citada adquisición o compra, la suma de RD$ 11.50 (once pesos con 50/100 por cada planta de café en funda suministrada) para un subtotal de RD$ 23,000,000.00 (veintitrés millones de pesos con 00/100) y la suma de RD$ 12.00 (doce pesos) por cada planta de guama para un total de RD$ 26,600,000.00 (veintiséis millones seiscientos mil pesos con 00/100) el cual se hará de la manera siguiente: un primer pago consistente en 20% por la suma de RD$ 5,300,000 (cinco millones trescientos mil pesos con 00/100) (sic). Tercero: Un segundo pago de un 15% del monto total de las plantas contratadas, cuando los técnicos supervisores del Ministerio de Agricultura certifiquen que las plantas objeto de este contrato hayan alcanzado el 70% de su desarrollo, lo cual deberán ser certificado con la presentación de un informe correspondiente y la suma restante a presentación de factura debidamente conciliadas por sus respectivos conduce (sic). 38. En la especie,

los documentos aportados durante la sustanciación de la causa revelan que en ocasión de la ejecución del Contrato de pago de contratación de plántulas de café de fecha 26 de diciembre de 2017, la contratista Agroindustrial El Planeta, [redacted]. produjo alrededor de 1,700,000 plantas de café y 250,000 plantas de guama. Que, conforme a un primer informe emitido por el Ministerio de Agricultura, la cantidad de 665,000 plantas de café se encontraba en estado deplorable y que solo fueron recibidas 141,600 plantas de la primera producción. 39. Continuando con el relato circunstanciado de los hechos, el tribunal advierte que luego intervino otro de los informes en el que se documentó que la recurrente – contratista no se encontraba en condiciones para cumplir con sus compromisos, pues, en resumen, las plantas producidas no contaban un nivel óptimo de crecimiento para ser sembradas. Finalmente, quedó acreditado que al día 12 de agosto de 2020, la contratista había entregado la cantidad de 1,200,000 plantas de café y 14,000 plantas de guama. 40. En cuanto a las obligaciones de la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda), el tribunal advierte que la institución de referencia desembolsó la suma total de RD$ 13,791,475.00, a favor de la hoy recurrente. En este aspecto, el tribunal verifica que esta suma equivale al veinte por ciento (20%) del monto convenido en el Contrato de pago de contratación de plántulas de café, más un abono de RD$ 8,491,475.00, de todo lo cual resulta que el contrato en cuestión, valorado en la suma de RD$ 26,600,000.00, se ha ejecutado en más del cincuenta por ciento (50%). 41. En esas coordenadas, la parte recurrente afirma que la recurrida, Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda), no ha obtemperado con el pago de 600,000 plantas de café y 237,750 plantas de guama. En adición, argumenta que estas plantas fueron producidas, sin embargo, no fueron retiradas por la recurrida. 42. Así las cosas, conforme a la comunicación de fecha 9 de marzo de 2021, Agroindustrial El Planeta, [redacted]. informó al Ministerio de Agricultura que: En reunión celebrada en fecha 4 de febrero de 2021 entre empresa Agroindustrial El Planeta, [redacted].,

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00712
Recurrente: Agroindustrial El Planeta, SRL.
Recurrido: Ministerio de Agricultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Dirección Proyecto Desarrollo Agroforestal del Ministerio de Agricultura y la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda), las partes reconocen que la cantidad de plantas de café hábiles para siembra y ni retiradas por el proyecto, alcanzan un millón seiscientos mil (1,600,000), así como doscientas treinta y siete mil setecientos cincuenta (237,750) plantas de guama (sic). 43. Pese a que los asuntos tratados en la reunión sostenida entre los litisconsortes en fecha 4 de febrero de 2021 no reposa en el expediente, sino una referencia indirecta de ello, lo cierto es que no se controvierte el hecho de que ciertamente la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) no retiró varias de las plantas de café y de guama producidas por la contratista, Agroindustrial El Planeta, [redacted]. 44. Como se lleva dicho, de acuerdo a lo pactado en el artículo tercero del Contrato de pago de contratación de plántulas de café, la recepción de las plantas se encontraba supeditada a la aprobación favorable de un informe a cargo del Ministerio de Agricultura. No obstante, en la especie fueron emitidos dos informes desfavorables que expusieron la condición deplorable de las platas de café y de guama producidas por Agroindustrial El Planeta, [redacted]. y que otras de ellas no contaban con el nivel de desarrollo adecuado para ser recibidas. 45. Conviene destacar que en el último de los informes de fecha 5 de julio de 2020, el Ministerio de Agricultura recomendó reconocer algunas de las pérdidas que planteaba Agroindustrial El Planeta, [redacted]., respecto al acontecimientos de fenómenos naturales inoportunos que escaparon de su control y que afectaron la producción de las plantas contratadas. En efecto, tal recomendación resulta de la ocurrencia de tres (3) tornados sucesivos y severas sequías en la zona de producción. 46. Que el numeral 6 del artículo 3 de la Ley núm. 340-06, establece como principio rector la responsabilidad y la buena fe en las compras y contrataciones públicas: …47. Conviene destacar que conforme al artículo 2.3 del pliego de condiciones, las especificaciones técnicas comprendían como tiempo máximo para la ejecución de la producción de plantas u yemas objetos del proceso de

licitación son los siguientes: un (1) año para la producción de planta de café y un (1) año para la producción de plantas de guama. Además, resulta necesario traer a colación el artículo sexto del Contrato de pago de contratación de plántulas de café, según el cual el tiempo de vigencia del acuerdo era de un (1) año y seis (6) meses. 48. Evidentemente, el tribunal debe deducir que los acontecimientos naturales mencionados se categorizan en sucesos típicos de fuerza mayor, revestidos de imprevisibilidad y de carácter inevitable que alteraron el plazo de cumplimiento de las obligaciones contraídas por la contratista, Agroindustrial El Planeta, [redacted]. 49. Ahora bien, tales circunstancias dan lugar a una suspensión temporal de la ejecución del contrato que exime a las partes del cumplimiento de sus obligaciones, como concurrió en la especie y que, de salvarse la relación contractual, consiente que las partes continúen con la ejecución normal de sus obligaciones. La presencia de tal eximente durante el desarrollo de la relación contractual de las partes es lo que invita al tribunal concluir que sobre la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) no pesaba el compromiso de compensar adicionalmente a Agroindustrial El Planeta, [redacted]. por las pérdidas de sus plantaciones, sino el permitirle el retomar el cronograma de siembra acordado, cual fue la conducta que tácitamente se evidencia ocurrió en esta oportunidad. 51. En esta ocasión, estudiadas las piezas que documentan el estado de ejecución del Contrato de pago de contratación de plántulas de café de data 26 de diciembre de 2017, este plenario concluye que el crédito reclamado por la entidad Agroindustrial El Planeta, [redacted]. no ha nacido y es que la recurrente no ha acompañado su solicitud de: 1) Un informe experto que acredite la entrega de las 600,000 plantas de café y 237,750 plantas de guama cuyo pago peticiona; 2) Un documento que avale que haya producido esta cantidad plantas y que, por consiguiente, el Ministerio de Agricultura haya otorgado visto bueno a la condición de su desarrollo; 3) Un acto de requerimiento solicitando la recepción de plantas y que, estas se hayan deteriorado a causa de una tardanza atribuible a la Unidad Técnica

Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) u 4) Otro documento que dé fe de la existencia del cumplimiento cabal de las obligaciones contractuales asumidas por Agroindustrial El Planeta, [redacted]. 52. De ahí que, en vista de que no se han reunido en su totalidad las condiciones convenidas en el Contrato de pago de contratación de plántulas de café de fecha 26 de diciembre de 2017, requisito sine qua non para que la sociedad de comercio y contratista, Agroindustrial El Planeta, [redacted]. exija la totalidad del cobro de los valores restantes, procede que el tribunal desestime el recurso contencioso administrativo presentado, como constará en el dispositivo de la presente sentencia. 53. En ese mismo sentido, el tribunal rechaza las solicitudes de reparación y de astreinte, por tratarse de pedimentos accesorios e indisolublemente ligados la demanda principal, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión" (sic).

32. La lectura de la sentencia impugnada coloca de relieve que culminado un procedimiento de selección para la adjudicación de la contratación de café, yemas de aguacate y plantas de guama, la entidad Agroindustrial El Planeta, SRL. fue elegida por la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) para la producción de dos millones (2,000,000) de plantas de café y trescientas mil (300,000) plantas de guama, terminando esta primera fase con la suscripción del *Contrato de pago de contratación de plántulas de café* de fecha 26 de diciembre de 2017, para recibir como contraprestación económica el pago total de RD$26,600,000.00

33. Tras presentarse inconvenientes en la ejecución del referido convenio la contratista acudió ante la jurisdicción contencioso administrativa

requiriendo el pago de los emolumentos adeudados por concepto de las plantas de café y de guama producidas y no retiradas por la institución contratante, ascendentes al monto de RD$23,600,000.00, así como la suma de RD$3,000,000.00 a título de reparación por daños[1].

34. Del análisis del fallo objeto de censura se infiere que los motivos ofrecidos por los jueces discurren en tres aspectos. En ese tenor, en primer término los jueces del fondo acreditaron que las obligaciones concertadas en el *Contrato de pago de contratación de plántulas de café* se habían ejecutado en más de un cincuenta por ciento (50%), luego de verificar que conforme con las pruebas proporcionadas por las partes para la solución del caso la entidad proveedora había entregado un total de 1,200,000 plantas de café y 14,000 plantas de guama y a la fecha de la acción judicial le había sido desembolsada la suma de RD$13,791,475.00[2].

35. En segundo lugar, respecto de las plantas no recibidas por la entidad contratante había sido rendido un informe que daba cuenta sobre la producción deplorable que impedía su recepción por parte de la autoridad contratante y consecuentemente el pago que imponía la equidad. Por último, señalaron que en el clima de inejecución había operado una suspensión tácita y temporal del contrato, en virtud de que había acontecido sucesos de

[1] Fundamentos núm. 35, 36 y 37 de la sentencia impugnada.
[2] Fundamento núm. 40 de la sentencia impugnada.

típicos de fuerza mayor imprevisibles y de carácter inevitable que alteraron el plazo de cumplimiento de las obligaciones contraídas por la contratista, razón por la cual la Administración no se encontraba en el deber de resarcir daños.

36. En ese sentido, los puntos litigiosos que en lo adelante se analizarán se resumen en el análisis probatorio desarrollado por la jurisdicción contencioso administrativa respecto del estado de las obligaciones generadas del *Contrato de pago de contratación de plántulas de café,* específicamente en cuanto a lo relativo a la procedencia de pago reclamada y al efecto de las circunstancias de fuerza mayor atribuida por los jueces que influyeron en la ejecución normal del citado convenio.

37. Como preámbulo de lo que más adelante se esclarecerá es preciso indicar que el contrato administrativo es el acuerdo de voluntades suscrito entre la Administración pública y otro sujeto de derecho, con un fin de interés general, sea este otorgar una concesión para la ejecución de una obra pública o la contratación particular para la materialización de un servicio público[3].

38. En adición, con arreglo del carácter supletorio de la legislación civil y ante la insuficiencia de los preceptos de derecho adjetivo aplicable a la rama contencioso administrativa, corresponde que en virtud de las disposiciones

[3] SCJ, Tercera Sala. Sent. 033-2021-SSEN-01099, 29 de octubre 2021.

que prescribe del artículo 29 de la Ley núm. 1494-47[4], esta Tercera Sala acuda a las reglas del derecho común para indicar en el ámbito de las obligaciones rige como principio general del derecho aplicable a todas las materias, las disposiciones del artículo 1134 del Código Civil que dispone que: *Las convenciones legalmente formadas tienen fuerza de ley para aquellos que las han hecho. No pueden ser revocadas, sino por su mutuo consentimiento, o por las causas que están autorizadas por la ley. Deben llevarse a ejecución de buena fe;* continúa su artículo 1135 estableciendo que: *Las convenciones obligan, no solo a lo que se expresa en ellas, sino también a todas las consecuencias que la equidad, el uso o la ley dan a la obligación según su naturaleza.*

38. Al igual que su homólogo civil, si se toma en cuenta que *la relación bilateral que nace a raíz del contrato se somete a un régimen preponderante de derecho público*[5], en materia de contrataciones públicas rige el principio *contractus lex* (el contrato es ley entre las partes), es decir que lo concertado es inmutable, con lo cual una vez que se ha perfeccionado las prestaciones a las que las partes se comprometieron deben cumplirse sin variación, las obligaciones que de él nacen vinculan a su cumplimiento como la ley misma. Se recuerda que a diferencia del derecho privado, en la ejecución de los contratos de derecho público la Administración dispone de facultades

[4] La parte final del artículo 29 de la Ley 1494 de 1947 establece: *Todas las sentencias del Tribunal Superior Administrativo se fundamentarán en los preceptos de carácter administrativo que rijan el caso controvertido y en los principios que de ellos se deriven y en caso de falta o insuficiencia de aquellos, los preceptos adecuados de la lesgilación civil.*
[5] [redacted]., Rafael.

excepcionales o prerrogativas especiales, como son la facultad de interpretación y terminación unilateral de los contratos o el ejercicio de la potestad *ius variandi*; también llamadas cláusulas exorbitantes[6] porque traspasan la esfera del derecho común, justificadas en su posición jurídica y privilegios de los que está investida y que en modo alguno resultarían admisibles en un contrato de derecho privado. Junto a la facultad de modificación del objeto del contrato, constituyen excepciones al principio citado *contractus lex* la existencia de circunstancias extraordinarias que alteren de manera muy notable el equilibrio económico, es decir que provoquen una excesiva y desproporcionada onerosidad para el contratista y den lugar a una compensación con cargo a la doctrina del riesgo imprevisible como proyección acorde con los principios de equidad y buena fe.

39. Constituye un principio rector de las contrataciones la equidad que contempla el artículo 3 numeral 5 de la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones: *El contrato se considerará como un todo en donde los intereses de las partes se condicionan entre sí. Entre los derechos y obligaciones de las partes habrá una correlación con equivalencia de honestidad y justicia*. Su cumplimiento

[6] Se trata de cláusulas no usuales del derecho privado, cuyo objeto es conferir a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquellos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales.

se verifica cuando ambas prestaciones se corresponden, es decir que el pago del precio y la ejecución de la prestación resultan equivalentes entre sí.

40. En esta oportunidad es contestado el incumplimiento contractual de la obligación de pago incurrido por la Administración por medio del argumento de desnaturalización de los hechos y de las pruebas, medio casacional fundamentado en la afirmación de que el tribunal *a quo* desconoció su esencia al establecer que el crédito no había nacido, sin advertir que la producción de plantas contratada no fue retirada por la Administración.

41. De lo anterior resulta imperativo recalcar la obligación del tribunal de realizar un estudio lógico de las pruebas aportadas al debate en busca de la materialidad de la verdad que conduzca a determinar, para el presente caso la alegada inejecución de las obligaciones pecuniarias puestas a cargo de la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda); debiendo dichas pruebas ser apreciadas soberanamente por el tribunal de fondo, lo cual escapa al control de casación, salvo desnaturalización. Sobre esta cuestión esta Tercera Sala ha sostenido el criterio de que para que exista desnaturalización, *es necesario que los jueces den un sentido contrario a dichos hechos, un sentido distinto al que*

realmente tienen, o que de las declaraciones de los testigos los jueces del fondo se han apartado del sentido y al alcance de los testimonios y documentos[7].

42. Al consistir el punto neurálgico de la controversia entre las partes el monto de los valores adeudados a Agroindustrial El Planeta, SRL., el análisis de la sentencia impugnada conduce a esta Tercera Sala a comprobar que el tribunal *a quo* realizó un ejercicio de ponderación del *Contrato de pago de contratación de plántulas de café* suscrito entre las partes, del pago realizado por la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) y los informes emitidos durante la ejecución del proyecto de plantación de café y guama, aportados al proceso por las partes en litis, tal y como se detalla en el apartado "pruebas aportadas" página 5, 6 y 7.

43. Con base a estas pruebas, establecieron que el crédito exigido no había nacido debido a que si bien el *Contrato de pago de contratación de plántulas de café* se había ejecutado en más de un 50% no se había acreditado el cumplimiento del resto de las prestaciones obligacionales puestas a cargo de la contratista, consistentes en la entrega de la producción de las plantas, tomando en cuenta que recaía sobre ella probar que había realizado la entrega de estas dado que debía obtener el visto bueno de la Administración sujeto a una recepción o procedimiento formal que concluyera con la

[7] SCJ, Tercera Sala. sent núm. 393, 30 de mayo de 2018. [redacted]. Inédito.

constatación del buen estado de las dichas plantas, pues en un primer escenario y de acuerdo con los informes de fechas 1 de octubre de 2018 y 26 de noviembre de 2019 analizados por el tribunal *a quo* una porción no se encontraba en estado óptimo para cumplir con los compromisos contractuales, situación que fue subsanada con un posterior informe del 5 de julio de 2020 que documenta la entrega de 1,200,000 plantas de café y 14,000 plantas de guama, cuyo pago liquidó la contratante por la suma de RD$13,791,475.00.

44. Así pues, los jueces del fondo dictaminaron que la parte recurrente -contratista realizó un ejercicio probatorio débil que les impedía verificar un incumplimiento de la obligación cuyo pago exigía, pues exhibió un comportamiento opuesto a aquel en que se concreta el cumplimiento que en consecuencia se traduce en falta de ejecución o ejecución inexacta de la prestación, resumido por el tribunal *a quo* en la ausencia de: *1) Un informe experto que acredite la entrega de las 600,000 plantas de café y 237,750 plantas de guama cuyo pago peticiona; 2) Un documento que avale que haya producido esta cantidad plantas y que, por consiguiente, el Ministerio de Agricultura haya otorgado visto bueno a la condición de su desarrollo; 3) Un acto de requerimiento solicitando la recepción de plantas y que, estas se hayan deteriorado a causa de una tardanza atribuible a la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda) u 4) Otro documento que dé fe de la*

existencia del cumplimiento cabal de las obligaciones contractuales asumidas por Agroindustrial El Planeta, [redacted]. (fundamento núm. 41 de la sentencia impugnada).

45. En ese tenor, se advierte que conforme al artículo 126 del Decreto núm. 543-12, que instituye el Reglamento de Aplicación de la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones[8] vigente al momento de la ejecución del *Contrato de pago de contratación de plántulas de café: En caso de que la mercancía sea conforme a las especificaciones del pliego de condiciones, en el contrato u orden de compra o de servicio, se procederá a la recepción definitiva y para el caso de bienes a la entrada en almacén para fines de inventario.* En caso contrario, según el párrafo I del citado artículo, *se procederá a la devolución de los bienes y a la notificación de no conformidad con los servicios recibidos o las obras ejecutadas, a la corrección de las entregas o a la ejecución de las garantías según corresponda, de acuerdo al procedimiento establecido en el pliego de condiciones específicas.*

46. En ese orden de ideas, un ejercicio de razonabilidad[9], unido a la aplicación del principio de equidad que gobierna las contrataciones públicas y al insumo normativo previamente citado, invita a esta sala a concluir que contrario a lo sostenido por la parte recurrente, los jueces del fondo ponderaron las pruebas aportadas por las partes y en ese ejercicio no

[8] Derogado por el Decreto núm. 416-23.
[9] El principio de razonabilidad, estipulado en el artículo 3.9 de la Ley 340-06, dispone: *Ninguna actuación, medida o decisión de autoridad competente en la aplicación e interpretación de esta ley deberá exceder lo que sea necesario para alcanzar los objetivos de transparencia, licitud, competencia y protección efectiva del interés y del orden público, perseguidos por esta ley.*

incurrieron en desnaturalización alguna pues concedieron a cada una de las piezas suministradas el alcance probatorio adecuado y es que la no recepción y negativa de pago de las plantas defectuosas producidas por la contratista responde a las potestades legales que sugieren tanto el Decreto núm. 543-12, como el poder de supervisión efectuado por la Administración [10], la naturaleza recíproca de las convenciones y el cuidado de buen administrador que debe propiciar el Estado para optimizar los servicios públicos y convengan crecidamente al interés general. En resumen, en argumento contrario al planteado por la parte recurrente, el resultado inverso a la buena fe y a la equidad consistía exigir a la contratante el cumplimiento de su prestación sin que la contratista hubiere consumado la suya.

47. A lo anterior se suma que ante la demostración del pago realizado por la Administración, en virtud de la carga dinámica de la prueba quien exigía el pago de la obligación se encontraba en mejor condición para presentar elementos probatorios que edificaran al tribunal sobre la ejecución de la obligación que provocaba el reclamo de las sumas restantes. En ese tenor, el plenario de esta Tercera Sala se suscribe en la tesis de la interpretación de los

[10] Artículo 31.6 de la Ley núm. 340-06 sobre Contrataciones Públicas: *La entidad contratante tendrá las facultades y obligaciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de las que estuvieren previstas en otra legislación y en sus reglamentos, en los pliegos de condiciones, o en la documentación contractual. Especialmente tendrá: Efectuará la administración del contrato en sus aspectos técnico, administrativo y financiero, así como el control de calidad de los bienes, obras o servicios.*

contratos es una cuestión que pertenece a los jueces de los hechos[11]; es decir, que dichos juzgadores son soberanos en la evaluación del alcance y valor de lo expresado en una convención, así como la intención que tuvieron las partes al celebrarlas, de acuerdo con los hechos reconocidos come constantes en la causa. Por lo que, escapa de la censura de esta corte de casación las comprobaciones realizadas por el tribunal *a quo* en torno a las cláusulas referentes a la entrega de plantas y su aprobación o no por parte de la Administración para la recepción posterior, salvo la desnaturalización que no se detecta en esta oportunidad, como fue avanzado en otro apartado.

18. En otro aspecto, la parte recurrente aduce que el tribunal *a quo* también justificó la no ejecución judicial del contrato para la compensación por reparación de las pérdidas sufridas en que este fue suspendido temporalmente y que parte de la plantación producida no debía ser remunerada.

49. En vista de que se discute el incumplimiento por causa de fuerza mayor como causa eximente de responsabilidad de la contratista, deben destacarse algunas consideraciones al respecto. En ese tenor, conviene traer a colación que en su artículo 31 la Ley sobre Compras y Contrataciones prevé que una de las facultades de la Administración es *acordar la suspensión temporal del*

[11] Mazeud, Henri y Jean. *Lecciones de derecho civil*, pte. II, vol. I. (Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa – América, 1959), 381.

contrato por causas técnicas o económicas no imputables al contratista, o por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

50. Cabe destacar que los contratos administrativos se configuran como negocios jurídicos que deben concluir en un plazo fijo predeterminado, de hecho el artículo 31 de la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones contempla que la Administración posee *la prerrogativa de proceder a la ejecución directa del objeto del contrato, cuando el proveedor o contratista no lo hiciere dentro de plazos razonables y proceder a encausar al incumplidor ante la jurisdicción correspondiente*. Es decir que en virtud del principio de continuidad la ejecución de los contratos administrativos no debe interrumpirse ni retrasarse, por lo que los retrasos en el cumplimiento pueden provocar la rescisión unilateral que dispone el artículo 66 del citado texto legal[12].

51. Sin embargo, si se toma en cuenta que la rescisión unilateral debe constituir una medida de *ultima ratio* por los perjuicios que puede producir el fracaso de una contratación, cuando acontecen eventos imprevisibles que generan un incumplimiento extraordinario y que retardan las ejecuciones de las obligaciones a cargo de la contratista, los principios de equidad y buena fe y la legalidad vigente coinciden en que el actuar de la Administración

[12] Art. 66 de la L. 340-06 sobre Compras y Contrataciones: *Sin perjuicio de las acciones penales o civiles que correspondan, los proveedores podrán ser pasibles a las siguientes sanciones: … 4. Rescisión unilateral sin responsabilidad para la entidad contratante…*

debe procurar la salvaguarda de los intereses de ambas partes en la medida que propicien la continuidad de las obligaciones proporcional al menor menoscabo al interés general, si se toma en cuenta que en el reparto de las cargas públicas un perjuicio general es soportado por la comunidad y no sólo por un miembro particular. Este argumento es el refuerzo de que en el régimen de contratos públicos, el principio de servicio público justifique la admisibilidad de la fuerza mayor como causa eximente de responsabilidad bilateral. En este caso se analiza la medida de suspensión temporal que conlleva la liberación de compromisos de otorgar a la proveedora del bien la oportunidad de cumplir lo pactado sin recibir penalidades de la Administración contratante por el retraso de cumplimiento incurrido y a esta última ser objeto de la exigencia de pagos adicionales por circunstancias excepcionales no previstas.

52. Se presume que los suscribientes están dispuestos a cumplir sus obligaciones mientras no cambien las circunstancias en que contrataron, partiendo de la llamada cláusula *rebus sic stan tibus*[13]. La afirmación anterior sustenta la teoría del riesgo, cuya idea básica se resume en que *toda actividad que provoca un riesgo para otro torna a su autor responsable del perjuicio que dicha*

[13] Todo contrato de tracto sucesivo o dependiente de lo futuro, lleva implícito que su cumplimiento sólo es exigible mientras las cosas sigan siendo iguales.

actividad pueda causar, sin que tenga que probar una culpa como origen del daño[14]. En ese tenor, la aplicación de postulados o principios en los procesos de contratación conciernen a la idea misma de interés general, en el sentido de que la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, su ejecución y liquidación no pueden ser producto de la improvisación[15]. Como consecuencia específica del principio de planeación se proyecta que en la etapa precontractual la Administración contratante agote un análisis integral del riesgo que conjugue su estimación, tipificación y asignación, es decir que identifique circunstancias previsibles que pudieran presentarse durante el desarrollo y ejecución del contrato, reduzca las contingencias excluyentes pertenecientes a la imprevisibilidad y determine las maneras de control y mitigación de riesgos a través de una póliza o cualquier otra forma de garantía de cumplimiento del contrato admitida, cuya cobertura ampare la mayoría de las amenazas previamente valoradas.

53. No obstante, cuando se presenten circunstancias no previstas debe acudirse a la teoría de la imprevisión que regula los efectos de tres situaciones se pueden presentar al ejecutar un contrato de derecho público, reconocidas por el derecho comparado y que se asumen en esta

[14] Philippe le Tourneau. *La responsabilidad civil*, 2da. ed. (Colombia: Legis, 2010), 39.
[15] [redacted]. Tesis Doctoral. *El contrato de concesión de servicios públicos. Coherencia con los postulados del estado social y democrático de derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos*. Universidad Carlos III de Madrid. http://hdl.handle. net/10016/8339.

oportunidad: *1) un suceso que se produce después de celebrado el contrato cuya ocurrencia no era previsible al momento de suscribirlo; 2) una situación preexistente al contrato pero que se desconocía por las partes sin culpa de ninguna de ellas, y 3) un suceso previsto, cuyos efectos dañinos para el contrato resultan ser tan diferentes de los planeados, que se vuelve irresistible*[16]. Lo anterior lleva a afirmar que el contratista asume, con carácter general, las consecuencias derivadas de todos los riesgos, salvo en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevea la cooperación de la propia Administración contratante (casos, por ejemplo, del desequilibrio de la ecuación económica - financiera) o cualquier otro método correctivo, dentro de ellos la suspensión temporal, bajo el entendido de que existe una igualdad formal del principio *contractus lex* y una igualdad material atinente a la igualdad económica y a la valoración de las consecuencias prácticas para la Administración.

54. Con lo cual el hecho de que una contratista haya sufrido pérdidas no genera automáticamente a su favor un derecho a indemnización ni pago adicional al estipulado, debido a que tal elemento debe ser sometido a una prueba que apunte a una responsabilidad imputable a la Administración y reclamable por la vía judicial que responda a la particularidad del caso o que incumban al carácter técnico respecto del desconocimiento en la gestión del riesgo, lo cual no se ajusta al caso estudiado, pues la especie no se refiere a

[16] Expediente 1952 del 13 de agosto de 1999 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado de Colombia.

un elevado volumen económico que afectó la totalidad del patrimonio de contratista o de los bienes de servicio, más bien se contrae a un incumplimiento que imposibilitó la oportuna prestación puesta a cargo de ella y que la colocó en situación de mora.

55. Corolario de lo antes dicho, en el caso analizado al asumir ciertos eventos como hechos que demostraban la fuerza mayor que afecto la ejecución del *Contrato de pago de contratación de plántulas de café*, cuya naturaleza no fue controvertida ante los jueces del fondo, debe decirse que estos actos imprevisibles son extraños a cualquier contratante de buena fe, que podrían liberarlo de su obligación o postergar su cumplimiento tal y como fue adelantado en párrafos anteriores.

56. Como alecciona la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia *para que esta posibilidad tenga sus visos de legalidad y efectos jurídicos, es necesario que, se cumplan los requisitos de imprevisibilidad o irresistibilidad …; asimismo, es necesario para el deudor que lo invoca, que establezca el vínculo causal entre el evento presuntamente debido a fuerza mayor y su incapacidad para cumplir con su obligación*[17].

57. En ese tenor, del análisis abordado por los jueces del fondo se advierte la acreditación probatoria del acontecimiento de eventos naturales que

[17] SCJ, Primera Sala. Sent. SCJ-PS-24-2365 de fecha 31 de octubre, 2024.

afectaron el cultivo de las plantas contratadas por la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (Utepda), situación que dicho juzgadores categorizaron como acontecimientos de fuerza mayor, imprevisibles e inevitables que afectaron el cronograma de siembra concertado en el *Contrato de pago de contratación de plántulas de café,* que no daban lugar a la compensación pecuniaria adicional a los pagos estipulados en dicha convención sino a la suspensión temporal de su ejecución con la opción de que la contratista retome el proyecto de plantación para completar la producción de las plantas contratadas en vista de que las obligaciones concertadas subsistía, en tanto no había intervenido la rescisión unilateral del convenio por parte de la Administración o de la contratista.

58. En la especie, contrario a lo sostenido por la parte recurrente, el tribunal *a quo* no incurrió en el vicio invocado, puesto que identificó la existencia de una ejecución defectuosa equiparable a un incumplimiento de las obligaciones de la contratista justificado por los eventos de fuerza mayor que afectaron las siembras de guama y café y cuya repercusión reconoció la Administración contratante mediante comunicación de fecha 5 de julio de 2020[18], circunstancia que a su vez no daba lugar a la petición de las

[18] Fundamento núm. 45 de la sentencia impugnada.

contraprestaciones económicas estipuladas a su favor ni a sumas adicionales a título de reparación por las pérdidas sufridas, pues ante dichos jueces no se verificó un desequilibrio contractual tal que la prestación económica de la contratista se haya transformado en otra cuantitativamente diferente de modo que la equivalencia o proporción entre las prestaciones de las partes del contrato, tal y como había sido inicialmente prevista, se vio destruida o seriamente alterada.

59. De lo anterior se evidencia que los jueces del de fondo ponderaron las pruebas aportadas por las partes y en ese ejercicio no incurrieron en los vicios atribuidos a su decisión. Siendo así, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una ponderación adecuada y razonable de los hechos de la causa, razón por la cual, los medios examinados deben ser desestimados por carecer de fundamento y en consecuencia rechazado el presente recurso de casación.

60. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativa y contencioso tributaria no habrá condenación en costas.

VII. 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por Agroindustrial El Planeta, SRL. contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00665 de fecha 31 de agosto de 2023 dictada por La Quinta 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., 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 y el secretario que figuran en la estampa.

vrp