REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02054
Recurrente: Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. y comparte
Recurrido: Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2465

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, 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 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., integrada por las empresas China Gezhouba Group Company Limited y Almonte Ingeniería Tecnología, SRL. contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00585 de fecha 18 de agosto de 2023, dictada por

la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 28 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Miguel Alexis Payano y el Lcdo. Francisco Apolinar Reyes Peguero, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., integrada por las empresas China Gezhouba Group Company Limited y Almonte Ingeniería Tecnología, SRL., representada por PER1

2. Sobre la defensa de la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), es necesario indicar que en materia contencioso administrativa, los poderes públicos se encuentran permanentemente representados por el Procurador General de la República, por aplicación del párrafo V del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación y el artículo 6 de la Ley núm. 1486-38 sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos.

3. Mediante dictamen de fecha 1 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 11 y 12 de septiembre de 2018 la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) convocó a una licitación pública nacional núm. ETED-CCC-LPN-2018-0048, para la construcción de la Línea de Transmisión 138 Kv Río San Juan-Playa Dorada.

5. En fecha 27 de mayo de 2019 mediante acto administrativo núm. 0421/2019 se le adjudicó a la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., la construcción de la Línea de Transmisión a 138 Kv, Río San Juan-Playa Dorada.

6. En fecha 30 de agosto de 2019 suscribieron el contrato núm. 0296/2019, firmados por la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) y la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., por un monto de RD$403,491,331.78, con todos los impuestos incluidos, calculado a la tasa de 50.1462 pesos por dólar y un tiempo no mayor de 18 meses, con el propósito de la Construcción de la Línea

de Transmisión 138 kv, Río San Juan-Playa Dorada, con una longitud aproximada de 71,110.37 metros.

7. En fecha 7 de febrero de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., le informó a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), que se procederá con el inicio de las labores de levantamiento topográfico del proyecto de construcción de la Línea de Transmisión 138 kv, Río San Juan-Playa Dorada a partir del lunes 10 de febrero de 2020 informando que esa actividad iniciaría con dos equipos de trabajo desde Playa Dorada hacia río San Juan, por lo tanto, solicitó que se ordene la asignación de dos grupos de trabajo que den soporte a esa labor.

8. En fecha 10 de febrero de 2020 la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) mediante comunicación núm. 011220 le notificó a la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., que el proyecto se encontraba en atraso con respecto de la entrega de los planes de gestión medio ambiental y seguridad riesgo laboral y respuestas a las emergencias de construcción.

9. En fecha 13 de febrero de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. le informó a la

Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), la crisis epidémica del coronavirus que estaba sufriendo China, analizando el posible impacto de esta causa de fuerza mayor en el plan de riesgo del proyecto, para hacer los ajustes de lugar a fin de cumplir con las estipulaciones contractuales.

10. En fecha 3 de marzo de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., entregó a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), planes de gestión del proyecto de construcción de la Línea de Transmisión 138 kv, Río San Juan-Playa Dorada (contrato núm. 0296/2019).

11. En fecha 5 de marzo de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., le comunicó a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) que iniciará la actividad del otro frente de trabajo de levantamiento topográfico del proyecto de construcción de la Línea de Transmisión 138 kv, Río San Juan-Playa Dorada, en el sentido de Río San Juan hacia Playa Dorada a partir del lunes 9 de marzo de 2020. Para estos fines solicitó que se ordenara la asignación de personal para soportar esa labor. La persona responsable de la coordinación de este segundo frente es el Ing. PER2

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02054
Recurrente: Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. y comparte
Recurrido: Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

12. En fecha 1 de junio de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. le informó a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), que están en la mejor disposición de reiniciar los trabajos cuanto antes, para lo cual solicitaron la aprobación del protocolo presentado, la carta de autorización para el hospedaje en hoteles y conversar y socializar la forma más idónea de reconocimiento de los gastos adicionales que se derivarán de las nuevas condiciones de trabajo a las que necesariamente los sometió la pandemia del *Covid-19*.

13. En fecha 19 de junio de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., respondió la comunicación a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED).

14. En fecha 30 de junio de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., entregó el Cronograma de Ejecución ajustado del Proyecto de Construcción de la Línea de Transmisión a 138kV Río San Juan- Playa Dorada (Contrato núm. 0296/2019) y aclaratoria sobre carta núm. CGGC8AIT-WF-2020008, a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED).

15. En fecha 18 de agosto de 2020 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., le informó a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) que el 28 de junio de 2020 notificó la conclusión del levantamiento topográfico de campo de la línea de transmisión completa, exceptuando los tramos entre las torres 187-191 y 195-197, por encontrarse en una zona con el acceso limitado por el propietario de esos predios, a pesar de que el equipo de topografía del Consorcio llegó acompañado junto a la Comisión de ETED (...), deja constancia de las razones que han desplazado la fecha de término de esa actividad desde el 18 de julio hasta el 11 de agosto de 2020, debido al retraso ocasionado por el impedimento del propietario para acceder a los puntos señalados.

16. En fecha 11 de enero de 2021, la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) envió la comunicación núm. AST.0011 a la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., en. relación con el atraso del proyecto construcción de la línea de transmisión 138 Kv Río San Juan, Playa Dorada, Contrato No. 0296/2019, haciéndole la advertencia de agilizar el proceso a más tardar que en quince (15) días calendario estén remitidas todas las memorias y planos del proyecto y en paralelo las actividades de campo las cuales serán medidas

(15) días después de acusada esta comunicación, según el corte de trabajo realizado y aprobado, notificado por el supervisor de ETED. Si el contratista no cumple con los tiempos establecidos en este párrafo se iniciarán las medidas legales según lo establecido en el artículo 30 del contrato, o cualquier otra medida legal oportuna, para la finalización del proyecto.

17. En fecha 13 de enero de 2021, la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., depositó en la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) el Informe de Localización de Estructuras, Planos Diseño de Línea y Nota Técnica Referente a la Verificación Estructural correspondientes al Proyecto de la Línea de Transmisión 138 Kv Río San Juan-Playa Dorada.

18. En fecha 17 de mayo de 2021 la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), suscribió la comunicación núm. DIP. -033821, dirigida a la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., respecto de la aprobación, replanteo y perfil con distribución de apoyos del proyecto LT 138 Kv Río San Juan - Playa Dorada para el inicio de los trabajos de construcción.

19. En fecha 26 de mayo de 2021, la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), suscribió la comunicación núm. 03622, en virtud a la

respuesta de la comunicación CGGCS£AIT-WF-2021003, de fecha 23 de enero 2021, en la cual responde:

"El tiempo de desplazamiento de la línea base del cronograma, imputable a la pandemia ocasionada por la enfermedad COVID-19, que presentan en el cronograma remitido el 05.02.21, correspondiente a cuarenta y nueve (49) días, no pueden ser reconocidos por la ETED, debido a que los mismos tienen fecha desde el 20.01.20 al 18.03.20, y en este periodo la República Dominicana no había entrado en estado de emergencia debido a la pandemia, esto paso el 19.03.2020 mediante el decreto 134-20. ... Para la ETED, es importante que el contratista finalice las actividades de aprobación de ingeniería del proyecto, ya que esto es la entrada para iniciar con las actividades de campos, si estas fechas no están definidas el cronograma no podrá ser presentado de forma realista y aplicando métodos de gestión, y este seguiría variando. Otro punto que se le recuerda al contratista es que los aspectos técnicos que no fueron tomado en cuenta durante la etapa de concepción de su oferta y que estaban estipuladas claramente en las especificaciones técnicas (ver página 25 anexa) del proyecto deberán ser subsanados a su propio costo, se aclara este punto debido a lo expuesto por el contratista en la reunión del día 15.03.2021, donde se refería a los parámetros de diseño de las fundaciones" (sic).

20. En fecha 11 de junio de 2021, la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), suscribió la comunicación núm. DIP-04 1621, contentiva de tercera notificación de atraso en el Proyecto "Construcción de la Línea de Transmisión 138 KV Río San Juan - Playa Dorada", Contrato No. 0296/2019, advirtiéndole que el contratista de respuesta a los atrasos presentados en el proyecto y agilice la ejecución en campo; se realizará una medición a más

tardar quince (15) días calendario después de recibida esa comunicación, según el corte de los trabajos realizados y aprobados notificados por el supervisor de ETED a la fecha de dicha revisión. Si el contratista no cumple con los tiempos establecidos en ese párrafo, se iniciarán las medidas legales según lo establecido en el artículo 30 del contrato, o cualquier otra medida legal oportuna para la finalización del proyecto, haciendo constar que esa es la tercera notificación de atraso entregada al proyecto.

21. En fecha 25 de junio de 2021, la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., respondió las comunicaciones PAS1 y PAS2 enviadas por la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED).

22. En fecha 29 de julio de 2021 la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., solicitó a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), por vía del correo electrónico, una solicitud de requerimiento de ajuste de precios para fines de equilibrio económico del contrato de obra.

23. Luego, en fecha 12 de agosto de 2021 la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), mediante comunicación núm. DIP. -061221 le informó a la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería

y Tecnología, SRL., la respuesta a la solicitud de reajuste de precio, informándole que los montos de incrementos se encuentran por encima de lo estipulado en el pliego de condiciones y en la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas.

24. Posteriormente, en fecha 31 de agosto de 2021 la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), suscribió la comunicación núm. 513, dirigida a la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., informándole lo siguiente:

"... Visto el incumplimiento del Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL en honrar el contrato suscrito con la ETED, No. 0296/2019 de fecha 30 de agosto de 2019, para la construcción de la LT a 138 kV Rio San Juan-Playa Dorada, y el perjuicio causado no solamente al Sistema Nacional de Transmisión (SNT)y al Plan de Expansión de ETED, sino también, al Estado Dominicano, hemos tomado la siguiente decisión: Rescindir el Contrato No. 0296/2019 de fecha 30 de agosto de 2019, para la construcción de la LT a 138 KV Rio San Juan-Playa Dorada, suscrito con el Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. Solicitar la devolución de los anticipos pagados, con sus respectivos intereses. Demandar al Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL, por incumplimiento de contrato, daños y j perjuicios, así como solicitar a la Dirección General de Compras y Contrataciones, como Órgano Rector, la inhabilitación de las empresas Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. en virtud a lo establecido en la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones y su Reglamento de Aplicación 543-12, i para que en lo adelante no puedan participar en los procesos

licitatorios del Estado Dominicano. Hemos sido pacientes, pero el incumplimiento demostrado por el Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL, en la construcción de la LT a 138 kV Río San Juan-Playa Dorada, traspasa más allá de los límites que puede resistir la | razonabilidad humana, por lo que nos hemos vistos obligados a tomar esta decisión" (sic).

25. No conforme con la decisión, la sociedad comercial Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL., interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00585, de fecha 18 de agosto 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 05 de octubre de 2021, por CONSORCIO CHINA CHEZHOUBA GROUP ALMONTE INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA, S.R.L, contra acto administrativo núm. AST-515, de fecha 31 de agosto de 2021, dictado por la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA DOMINICANA (ETED), conforme las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** RECHAZA, en cuanto al fondo, el presente recurso, en consecuencia, CONFIRMA totalmente el acto administrativo núm.AST-515, de fecha 31 de agosto de 2021, dictado por la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA DOMINICANA (ETED); 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 por secretaría a las partes en litis, y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** ORDENA que la presente

sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

26. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Desnaturalización de los hechos, falta de ponderación de hechos y documentos esenciales para la suerte del proceso. **Segundo medio:** Violación y desconocimiento de cláusulas contractuales y violación de la ley y falsos motivos. **Tercer medio:** Violación, por incorrecta aplicación del artículo 1315 del Código Civil" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

27. 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.

28. Para apuntalar sus tres medios de casación, reunidos por su estrecha vinculación, la parte recurrente aduce, en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados al no considerar los efectos de la pandemia del *Covid-19*, un caso de fuerza mayor que afectó la ejecución de la obra y el plazo contractual de 18 meses. Que, a pesar de que la pandemia y los decretos

que declaraban el estado de emergencia paralizaron el país por más de un año y mediante los cuales se adoptaron medidas restrictivas como la libre circulación, la libertad de reunión y de asociación, el tribunal no ponderó la documentación que demostraba estas circunstancias.

29. Continúa alegando que el tribunal desnaturalizó los hechos al obligar al consorcio a cumplir el plazo original, ignorando el impacto de la pandemia, lo que afectó el equilibrio económico y legal del contrato, por lo que, si se hubieran considerado estos factores, la decisión rendida fuese distinta y contraria a la dictada, en cuyos hechos y documentos el hoy recurrente sustento la demanda incoada.

30. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

31. "Aplicación del derecho a los hechos… 19. La parte recurrente, CONSORCIO CHINA GEZHOUBA GROUP-ALMONTE INGENIERIA Y TECNOLOGIA, S.R.L, pretende con la interposición del recurso contencioso administrativo que nos ocupa, que el tribunal proceda a declarar la nulidad absoluta del acto administrativo núm. AST-515, de fecha 31 de agosto de 2021 y que se ordene la continuidad del contrato núm. 0296/2019, de fecha 06 de septiembre de 2016, para la construcción de la Línea de Transmisión a 138KV, Rio San Juan- Playa Dorada, en virtud de que las circunstancias surgidas por el COVID-19, son causas de fuerza mayor que le impidieron culminar la obra en el tiempo establecido en el cronograma. 20. Por su lado, la parte recurrida, la EMPRESA DE TRANSMISION ELECTRICA DOMINICANA (ETED),

responde alegando que el plazo parala entrega del proyecto fue fijado por 18 meses partir de la entrega del anticipo, el cual fue entregado en fecha 23 de diciembre de 2019, por lo que los trabajos debían ser entregado a más tardar en fecha 23 de junio de 2021, en vista de los números y acreditados incumplimientos y demoras, y esta administración haber realizado un debido proceso de advertencias así como un intento conciliatorio para la agilización del proyecto nos vimos en la necesidad de rescindir el contrato y requerir la devolución íntegra del anticipo otorgado, otro punto es que los contratados son dos empresas que crearon un consorcio donde nunca nos especificó cuáles serían las funciones de cada una, por lo que la terminación contractual que ha sido ejercida unilateralmente por ETED, se hizo en base a los incumplimientos que le endilga al Consorcio CGG-ATT, aplicando la consecuencia rescisoria prevista en el artículo 30 de El Contrato. En ese orden, tal y como afirma doctrina reputada de la materia, la penalidad impuesta ha sido contractual y no administrativa… 24. En materia de contratos administrativo, impera el interés general ante el interés particular, y de hacer algún tipo de interpretación del mismo en donde exista alguna disputa o ambigüedad, el juez deberá siempre inclinase por el interés común y más aún si lo que se ve afectado con ello es la estabilidad del sistema financiero, como al efecto ocurre en el caso de que se trata. 25. En razón de que ha sido incoado un recurso contencioso administrativo, atacando un acto administrativo referente al incumplimiento de obligación contractual, es preciso verificar que establecen los textos legales al respecto: "Artículo 1156 del Código Civil: En las convenciones se debe atender más a la común intención de las partes contratantes, que al sentido literal de las palabras" y "Artículo 1135 del Código Civil: 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". 26. El tribunal señala que los contratos normalmente terminan por mutuo acuerdo o por decisión judicial, en el entendido de que se deben cumplir las prestaciones pactadas; sin embargo,

pueden surgir situaciones que se pueden calificar como "anormales" y causan su conclusión, tal es el caso de la rescisión y resolución. Ambas figuras constituyen formas de extinción de los contratos administrativos. Como se mencionó anteriormente, se les clasifica como "anormales" pues corresponden a hechos o circunstancias advertidos o surgidos con posterioridad. 27. Así que, se considera que la rescisión contractual puede ser bilateral o unilateral. La primera corresponde al acto emitido por acuerdo de partes poniendo fin al contrato (rescisión bilateral), la segunda es el acto que se emita por una de las partes o se dicte a pedido de una de éstas a raíz de "hechos" o de comportamientos o conductas de la otra ("actos") que por disposición del derecho aplicable autoricen la finalización o terminación del contrato (rescisión unilateral). 28. Que, conforme el artículo 27 de la Ley 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, disponen que: "Los contratos que realicen las entidades públicas para la adquisición de bienes o la contratación de obras y servicios, podrán formalizarse indistintamente, por escrito en soporte papel o formato digital, en las condiciones que establezca la reglamentación y se ajustarán al modelo que forma parte del pliego de condiciones, con las modificaciones aprobadas hasta el momento de la adjudicación. El reglamento señalará los casos en que la contratación pueda formalizarse con una orden de compra u orden de servicio". Así mismo el artículos 28 de la misma ley establece: "El contrato, para considerarse válido, contendrá cláusulas obligatorias referidas a: antecedentes, objeto, plazo, precio, ajuste de precios, equilibrio económico financiero, garantías, modificación, terminación, resolución, arbitraje, nulidad, sanciones y bonificaciones, si ello se ha acordado, liquidación, solución de controversias, y las demás que correspondan de acuerdo con la naturaleza de la contratación y con las condiciones que establezca el reglamento de la presente ley". 29. En esa tesitura, el artículo 31 de la Ley 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesione, modificada por la Ley 449-06, establece que: "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: 1) El derecho de interpretar administrativamente los contratos y de resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, el Órgano Rector emitirá la opinión definitiva; 2) Podrá modificar, disminuir o aumentar hasta un veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original de la obra, siempre y cuando se mantenga el objeto, cuando se presenten circunstancias que fueron imprevisibles en el momento de iniciarse el proceso de contratación, y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público; 3) En la contratación de bienes, no habrá modificación alguna de las cantidades previstas en los pliegos de condiciones; 4) En el caso de la contratación de servicios, podrá modificar, disminuir o aumentar hasta el cincuenta por ciento (50%), por razones justificadas que establezca el reglamento; 5) Podrá acordar la suspensión temporal del contrato por causas técnicas o económicas no imputables al contratista, o por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, observándose las condiciones que se prevean en el respectivo reglamento; 6) Efectuará la administración del contrato en sus aspectos técnico, administrativo y financiero, así como el control de calidad de los bienes, obras o servicios. El hecho de que la entidad no supervise los procesos, no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad a la que contractualmente esté obligado; 7) El poder de control, inspección y dirección de la contratación; 8) La facultad de imponer las sanciones previstas en la presente ley a los oferentes: y, a e los contratistas, cuando éstos incumplieren sus obligaciones; 9) 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 al encausar al incumplidor ante la jurisdicción correspondiente, Párrafo. La revocación, modificación o sustitución de los contratos por razones de oportunidad, mérito: conveniencia, no generará derecho a indemnización por concepto de lucro

cesante. 30. Los numerales 2 y 6 del artículo 128 del Decreto No. 543 12, contentivo del reglamento aplicación de la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones las entidades contratantes pueden ejercer la facultad de luxación con apego a la normativa y en beneficio del interés colectivo. Siendo esto lo que ocurrió pues ante los constantes incumplimientos no quedó otra alternativa que rescindir este contrato para poder concluir esta obra de tanta trascendencia para esa comunidad en la Republica Dominicana. 31. El artículo 3 del Reglamento de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones (Decreto No. 543-12), expresa que: "Serán considerados casos de excepción y no una violación a la Ley, las (situaciones) que se detallan continuación, siempre y cuando se realicen de conformidad con los procedimientos que establecen en el presente Reglamento:(...)8. Rescisión de Contratos cuya terminación no exceda el Cuarenta por Ciento (40%) del monto total del proyecto, obra o servicio. Cuando para la finalización de un contrato de ejecución de obras os servicio, no se requiera más del 40% del monto total, la Entidad Contratante podrá requerir una nueva contratación para la conclusión del mismo, tomando en consideración, debiendo aplicarse las penalidades que el Órgano Rector determine en los casos de ruptura abusiva del Contrato. 32. Así mismo el artículo 128 de dicho reglamento, expresa: "Los contratos administrativos regulados por este reglamento podrán terminarse anticipadamente por las siguientes causales: 1. Resciliación o mutuo acuerdo entre los contratantes; Incumplimiento grave de las obligaciones contraídas por el contratante. Estado de notoria insolvencia del contratante, a menos que se mejoren las cauciones entregadas o las existentes sean suficientes para garantizar el cumplimiento del contrato. 4. Por exigirlo el interés público o la seguridad nacional. 5. Registrar saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o con trabajadores contratados en los últimos dos años, a la mitad del período de ejecución del contrato, con un máximo de seis meses.

6 las demás que se establezcan en los respectivos Pliegos de Condiciones Específicas o en el Contrato.

Continúa motivando el tribunal *a quo:* 33. Para el tribunal resulta evidente que entre las partes se suscribió contrato núm. 0296/2019, de fecha 30 de agosto de 2019, para la ejecución del proyecto Línea de Transmisión a 138KV, Rio San Juan- Playa Dorada, de aproximadamente 71.11 Kms, en torres metálicas tipo celosía, por un monto total de RD$403,491,331.78, el cual fue rescindido de manera unilateral por la parte recurrida, EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA DOMINICANA (ETED), mediante acto administrativo acto administrativo núm.AST-515, de fecha 31 de agosto de 2021, toda vez que entiende que la parte recurrente nunca cumplió con sus obligaciones. 34. La parte recurrente, manifiesta en fecha 20 de enero del año 2020, la República Popular China fuera declarada en confinamiento total sede principal del líder del Consorcio y donde se encontraban y provenían los técnicos responsables de esas labores de inicio, paralizándose la circulación de personas a nivel Nacional, lo cual le fue comunicado oportunamente en fecha 13 de febrero, del año 2020, a la entidad contratante en este sentido en relación al personal clave en el currículo de personal propuesto por el contratista, se encuentran los señores PER3 quien tiene el cargo de director de obra y por conforme a la tarea asignada en el proyecto es la persona responsable de la planificación general del proyecto tecnología, calidad, gestión de seguridad e implementación, junto al señor PER4 quien figura también como responsable de la planificación general del proyecto supervisión y resolución de problemas, los cuales en el momento de elaborar y presentar el cronograma de ejecución de la obra, en la fecha prevista, se encontraban en la República Popular china; si bien en los primeros días de originarse la pandemia esta no afectó directamente a la Republica Dominicana, si afectó la planificación de la ejecución del proyecto por la imposibilidad de viajar, reunirse y participar del personal responsable de la elaboración y presentación del cronograma de

ejecución de obra, por parte del consorcio; asimismo, en el plano local mediado de marzo del año 2020, el proyecto se vio afectado por los efectos de la pandemia causada por la enfermedad del COVID-19, retrasándose la ejecución del mismo de manera directa y siguiendo con las disposiciones gubernamentales la entidad contratante que notificó la suspensión de las labores presenciales, considerando el estado de emergencia Nacional, que no obstante y en medio de tales circunstancias, la parte demandante, en un gesto y manifestación de buena fe, le informa a la entidad contratante mediante comunicación de fecha 6 de febrero del año 2020, sobre el inicio de las labores de levantamiento topográfico del proyecto a partir del lunes 10 de febrero del año 2020, por lo que dicho contrato no debió rescindirse. 35. La EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA DOMINICANA (ETED), afirma en su / recurso que le entrego a la parte recurrente un anticipo por un monto de RD$86,833,978.03, por lo que no es un hecho controvertido el intercambio de comunicaciones, correos electrónicos, reuniones y advertencias, para que la recurrente cumpla con la obligación contractual, respecto al argumento de la pandemia, cabe destacar que mediante comunicación PAS3 de fecha 26 de mayo de 2021, se les hizo saber a la sociedad recurrente que entre la fecha 20 de enero de 2020 al 19 de marzo de 2020, la Republica Dominicana, no había entrado en estado de emergencia debido a la pandemia. Si bien es cierto, hemos estado en disposición de valorar la posibilidad de reconocer un espacio de tiempo adicional para la ejecución del contrato producto de los efectos puntuales de la pandemia, así como de reconocer ciertos ajustes a partidas y precios por concepto de la extensión aplicada, esto no implica que se hayan condonado los numerosos incumplimientos de contrato que no están asociados a esta pretendida extensión, ya que como se ha descrito, la irresponsabilidad del contratista se ha evidenciado desde el inicio de la prestación y así quedará ampliamente demostrada en el curso de esta instancia. 36. Es bueno establecer 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 estén autorizadas por la ley. Deben llevarse a ejecución de buena fe. 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. 37. Que la Suprema Corte de Justicia ha establecido como criterio para determinar que, un contrato, es administrativo que: "25. En efecto, según esta doctrina, para que un contrato sea administrativo su ejecución debe satisfacer de manera directa e inmediata el servicio público cuya competencia legal esté a cargo de la administración de que se trate. No es que esté involucrado el interés público en el contrato analizado, pues si fuere así esta teoría no sería capaz de cumplir su función diferenciadora entre los contratos administrativos y los privados, ya que no existe posibilidad que en ningún acuerdo que esté involucrada la administración pública esté ausente el interés público, incluso en los puramente privados. La clave para la aplicación de este criterio consiste en que el contrato involucre directa e inmediatamente la prestación del servicio público encomendado por la ley a la administración contratante". (Sentencia núm. 033-2021-SSEN-00902 de fecha 29 de septiembre de 2021 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia). Por lo que, de todo esto se extrae, que el contrato hoy atacado, se enmarca dentro de los contratos administrativos. 38. Que conforme se ha podido desprender, lo que realmente persigue la parte recurrente, es que la parte recurrida continúe con el contracto pactado, rescindido por los incumplimientos a raíz del COVID-19, pero es bueno establecer que, del contrato suscrito entre las partes en su artículo 8, sobre el tiempo-de duración y el artículo 30, sobre la rescisión del contrato, se determina que: "Artículo 8.- se obliga a comenzar los trabajos objeto del presente Contrato, a más tardar veinte (20) días después de la entrada en vigor del contrato, mencionado en el Artículo 7, y deberá entregarla totalmente terminada y a satisfacción de la ENTIDAD CONTRATANTE en un plazo no mayor de dieciocho (18) meses, para la Construcción de la Línea de Transmisión 138 Kv ADD1 Playa

Dorada, contados a partir del comienzo de los trabajos. EL CONTRATISTA, si no cumpliera con las fechas prevista del cronograma de ejecución de los entregables en cada fase del proyecto, y que los atrasos representan desvíos de más de 30 (treinta) días, siempre que estos retrasos sean responsabilidad del EL CONTRATISTA, serán notificados a través de comunicaciones, que servirán de evidencia para la penalización señalada en el Articulo 9. EL CONTRATISTA se compromete a que cualquier cambio a la línea base del alcance, costo y cronograma que surja durante la ejecución del proyecto deberá ser sometido al Comité de Gestión de Cambio, de la ENTIDAD CONTRATANTE como establece el Proceso de Gestión Integrado de Control de Cambios de la ETED para fines de revisión, aprobación o rechazo del mismo." "Artículo 30.- La entidad contratante se reserva el derecho de dar por terminado este Contrato en caso de que EL CONTRATISTA diera muestras fehacientes de incumplimiento de sus obligaciones, previa notificación por escrito al CONTRATISTA las razones que evidencian" tal incumplimiento. La ENTIDAD CONTRATANTE podrá rescindir, sin responsabilidad ninguna, el presente Contrato, así como ejecutar la Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato, si EL CONTRATISTA fuese a la quiebra, o si se extendiese contra él una orden de administración judicial, o si se presentase una petición de declaración en quiebra, o si hiciese algún convenio con sus acreedores o una cesión a favor de ellos, o si recayese un mandamiento judicial sobre sus bienes, o si la Supervisión certificase por escrito a la ENTIDAD. CONTRATANTE que en su opinión EL CONTRATISTA: Ha abandonado las Obras, o ha dejado sin debida aprobación justificada, de iniciar la Obra o ha suspendido el progreso de la misma durante treinta (30) días, no obstante habérsele requerido proseguir por escrito, o no está ejecutando la obra de acuerdo con el Contrato o está constantemente incumpliendo las obligaciones contractuales y las órdenes emitidas por escrito por la Supervisión, o ha subcontratado alguna parte del Contrato sin autorización de la ENTIDAD CONTRATANTE. a Si EL CONTRATISTA cede la totalidad de sus activos en

beneficio de sus acreedores; Si se le asigna un administrador judicial a EL CONTRATISTA a causa de su insolvencia. Que un tribunal pronuncie la rescisión del Contrato. De igual modo, podrá procederse en caso de incumplimiento de cualquiera de las cláusulas de este Contrato, que a juicio de la ENTIDAD CONTRATANTE sean violadas por EL CONTRATISTA. En tal caso, la ENTIDAD CONTRATANTE, unilateralmente y sin responsabilidad para ella, podrá rescindir este Contrato y procederá a evaluar los daños y perjuicios a fin de que, por todos los medios, exigir a EL CONTRATISTA resarcida por dichos perjuicios." 39. Que el acto administrativo núm.AST-515, de fecha 31 de agosto de 2021, dictado por la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA DOMINICANA (ETED), impugnado en el presente caso, en el cual consta que: "(...) el embajador Chino, señor Run, nos comunica que nuestras preocupaciones fueron transmitida a Gezhouba Group (empresa líder del consorcio) y que mandaría una delegación desde la casa matriz de china, en interés de que el conflicto sea resuelto lo antes posible. Visto el incumplimiento del Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL en honrar el contrato suscrito con la ETED, No. 0296/2019 de fecha 30 de agosto de 2019, para la construcción de la LT a 138 kV Río San Juan-Playa Dorada, y el perjuicio causado no solamente al Sistema Nacional de Transmisión (SNT) y al Plan de Expansión de ETED, sino también, al Estado Dominicano, hemos tomado la siguiente decisión: Rescindir el Contrato No. 0296/2019 de fecha 30 de agosto de 2019, para la construcción de la LT a 138 kV Río San Juan Playa Dorada, suscrito con el Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. Solicitar la devolución de los anticipos pagados, con sus respectivos intereses. Demandar al Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL, por incumplimiento de contrato, daños y perjuicios, así como solicitar a la Dirección General de Compras y Contrataciones, como Órgano Rector, la inhabilitación de las empresas GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED y ALMONTE INGENIERIA Y

TECNOLOGIA, SRL, en virtud a lo establecido en la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones y su Reglamento de Aplicación 543-12, para que en lo adelante no puedan participar en los procesos licitatorios del Estado Dominicano. Hemos sido pacientes, pero el incumplimiento demostrado por el Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL, en la construcción de la LT a 138 kV Rio San Juan-Playa Dorada, traspasa más allá de los límites que puede resistir la razonabilidad humana, por lo que nos hemos vistos obligados a tomar esta decisión.

Asimismo, la jurisdicción *a quo* motiva lo siguiente: 40. Que conforme las cláusulas incluidas en el contrato núm. 0296/2019 suscrito en fecha 30 de agosto de 2019, los trabajos no podían tener una duración mayor a 18 meses; No obstante, conforme consta en los hechos no controvertidos, sustentados por las documentaciones depositadas por ambas" partes, la recurrida había incurrido en atraso para la construcción de la obra, verificando, este" colegiado que desde el 10 de febrero de 2020, la EMPRESA DE TRANSMISION ELECTRICA DOMINICANA (ETED), mediante comunicación núm. 011220, le notifica a CONSORCIO CHIN GEZHOUBA GROUP ALMONTE INGENIERIA Y TECNOLOGIA, S.R.L, que el proyecto se encuentra en atraso, luego el día 1 de junio de 2020 la recurrente informa que reanudará los trabajos paralizados por la pandemia por lo que en fecha 30 de junio de 2020,la recurrente entrega cronograma de ejecución, posterior a esto el 11 de enero de 2021 la recurrida remite comunicación núm. AST.0011, a la parte recurrente en relación al atraso del proyecto construcción, después, en fecha 11 de junio de 2021, suscribe la tercera comunicación núm. DIP-04 1621, contentiva de atraso, posteriormente, el 29 de julio de 2021 la recurrente solicita reajuste de los precios, lo que fue rechazado mediante comunicación de fecha 12 de agosto de 2021, por lo que en consecuencia el 31 de agosto de 2021, la recurrida notifica la decisión de rescindir el contrato por los incumplimientos de la parte recurrente. 41. Que la parte recurrentes

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02054
Recurrente: Consorcio China Gezhouba Group Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. y comparte
Recurrido: Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

CONSORCIO CHINA GEZHOUBA GROUP-ALMONTE INGENIERIA Y TECNOLOGIA, S.R.L., sostiene que si bien es cierto atrasó sus labores por la pandemia, no menos cierto es que se evidencia, que la misma en otras ocasiones se atrasaba con solicitudes o pedimentos realizados por la administración pública. 42. En tal sentido, este tribunal entiende que lo acordado entre las partes fue violado por la parte recurrente, lo que libera a la parte recurrida de la obligación reclamada, en virtud de que la revocación unilateral contractual, por interés público y general, es una potestad legalmente reconocida a la administración dentro de cualquier tipo de contrato, máxime cuando la rescisión tiene su fundamento en atrasos para la entrega de la obra conforme a los plazos pautados; por consiguiente, como a la parte recurrentes CONSORCIO CHINA GEZHOUBA GROUP-ALMONTE INGENIERIA Y TECNOLOGIA, S.R.L., le corresponde demostrar la veracidad de sus alegatos, lo que no lo hizo, conforme con el artículo 1315 del Código Civil, procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo el acto administrativo núm. AST-515, de fecha 31 de agosto de 2021, dictado por la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA DOMINICANA (ETED)" (sic).

32. De la lectura de la sentencia impugnada se constatan como hechos no controvertidos, que la ahora recurrida en fecha 11 y 12 de septiembre de 2018 convocó a una licitación pública nacional núm. ETED-CCC-LPN-2018-0048 para la construcción de la Línea de Transmisión 138 Kv Río San Juan-Playa Dorada.

33. El 27 de mayo de 2019 mediante el acto administrativo núm. 0421/2019, se adjudicó el proyecto al Consorcio China Gezhouba Group-Almonte

Ingeniería y Tecnología, SRL. por ganar el proceso de licitación. Posteriormente, el 30 de agosto de 2019 se firmó el contrato núm. 0296/2019, entre la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) y el Consorcio China Gezhouba Group-Almonte Ingeniería y Tecnología, SRL. El incumplimiento del contrato llevó a la parte recurrida a resolverlo unilateralmente, lo que motivó al consorcio a interponer un recurso contencioso administrativo para que se declarara nulo el acto administrativo núm. AST-515, emitido el 31 de agosto de 2021.

34. Los jueces del fondo constataron el incumplimiento contractual de la ahora recurrente al no cumplir con lo pactado en el contrato de ejecución de obra núm. 0296-2019 en el tiempo estipulado; sin embargo, la ahora recurrente argumentó ante los jueces del fondo que *el incumplimiento se debió a que el contrato objeto de rescisión se encuentra afectado por un evento de fuerza mayor (pandemia del Covid-19) y que estaba liberado -temporalmente- del cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con el artículo 32, numeral 3 de la Ley 340, sobre Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios de Obras y Concepciones,* lo que imposibilitó que cumpliera con el plazo estipulado en el contrato.

35. Al respecto, esta Tercera Sala advierte que no se discute el incumplimiento del contrato, sino la existencia o no de la causa de fuerza mayor que rompe con el vínculo entre el daño causado y las acciones del demandado.

36. Sobre este último aspecto, de la revisión del contrato de ejecución de obra núm. 0296-2019, aportado en ocasión del presente recurso de casación, que se analiza debido a la naturaleza del medio que se examina, se desprende en su artículo 10 lo que textualmente se transcribe a continuación:

"ARTÍCULO 10.- FUERZA MAYOR Y CASO FORTUITO Ni la ENTIDAD CONTRATANTE ni EL CONTRATISTA serán responsables de cualquier incumplimiento de El Contrato si su ejecución ha sido demorada, impedida, obstaculizada o frustrada por causas de Fuerza Mayor o Caso Fortuito. Para los efectos del presente Contrato, Fuerza Mayor significa cualquier evento o situación que escapen al control de una parte, imprevisible e inevitable, y sin que esté envuelta su negligencia o falta, como son, a manera enunciativa pero no limitativa, actos de autoridades gubernamentales o militares, regulaciones o requerimientos gubernamentales, epidemias, guerras, actos de terroristas, huelgas, fuegos, explosiones, temblores de tierra, accidentes, catástrofes, inundaciones y otras perturbaciones ambientales mayores, condiciones severas e inusuales del tiempo. Caso Fortuito significa aquel acontecimiento que no ha podido preverse, o que previsto no ha podido evitarse, por ser extraño a la voluntad de las personas. Las causas de Fuerza Mayor o Caso Fortuito especificadas anteriormente no incluyen: 1. Cualquier evento causado por negligencia o acción intencional de una parte. 2. Cualquier evento que una de las partes pudo haber tomado en cuenta al momento de la firma o de la ejecución de este Contrato para evitar incumplimiento de sus obligaciones. 3. Insuficiencia de recursos o fallas en el cumplimiento de cualquier pago bajo este Contrato. La falla de una parte involucrada en el presente Contrato, que le impida cumplir cualquiera de sus obligaciones, no será considerada como incumplimiento, siempre y cuando éste surja de un evento de Fuerza Mayor o Caso Fortuito y la parte afectada haya tomado todas las precauciones razonables, con el debido esmero y cuidado, siempre

con el objetivo de cumplir con los términos y condiciones establecidos en este Contrato. Si por una causa de Fuerza Mayor o Caso Fortuito, EL CONTRATISTA no concluye sus labores en el plazo establecido, la ENTIDAD CONTRATANTE extenderá el Contrato por un tiempo igual al período en el cual EL CONTRATISTA no pudo cumplir, debido únicamente a esta causa. EL CONTRATISTA tendrá derecho al pago o los pagos establecidos en el presente Contrato durante el período de incumplimiento como resultado de una causa de Fuerza Mayor o Caso Fortuito. Igualmente tendrá derecho al reembolso de cualquier gasto adicional directamente relacionado con las obligaciones resultantes del contrato en el que incurra durante el período de Fuerza Mayor o Caso Fortuito. Si EL CONTRATISTA dejara de presentar tal reclamación o de dar el aviso requerido dentro del período especificado, se considerará que ha renunciado a su derecho en relación a la ocurrencia de la Fuerza Mayor o Caso Fortuito" (sic).

37. Asimismo, el artículo 32, numeral 3 de la Ley núm. 340 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, indica: *Sin perjuicio de las facultades y obligaciones previstas en la legislación específica, en sus reglamentos, en los pliegos de condiciones o en la documentación contractual, el contratista tendrá: 3) La obligación de cumplir las prestaciones por sí en todas las circunstancias, salvo caso fortuito o fuerza mayor, o por actos o incumplimiento de la autoridad administrativa, que hagan imposible la ejecución del contrato*.

38. En ese contexto, la fuerza mayor o caso fortuito es una eximente de responsabilidad en asuntos contractuales cuando un caso fuera del control del deudor, que no podría haberse previsto razonablemente durante la

celebración del contrato y cuyos efectos no pueden evitarse con las medidas apropiadas, impide que el deudor cumpla con su **obligación**, siendo requeridos: **a)** un hecho imprevisto, es decir, cuando de lo que ocurre en el momento no pueda decirse que pudiera anticiparse de la observación de la realidad, teniendo en cuenta unas normas razonables basadas en las consecuencias que se derivan de un hecho en circunstancias normales; **b)** un hecho irresistible, cuando resulta inevitable e insuperable para el deudor de la obligación, haciendo razonablemente imposible su cumplimiento; **c)** jurídicamente ajeno al deudor, es decir, sin contribución o culpa alguna del demandado; **d)** debe ser demostrada la naturaleza imprevista o irresistible y con ello la debida diligencia del deudor[1].

39. Debido al brote del coronavirus, denominado SARSCoV-2, que, comenzó en China y se expandió por el mundo, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo calificó como pandemia, provocando que las naciones y Estados del mundo aplicaran diversas medidas, tanto aéreas, marítimas como terrestres, en aras de disminuir la propagación en su población, lo cual en nuestro país fue adoptado por el decreto núm. 134-20 el

[1] SCJ-PS-23-2229, de fecha 31 de octubre 2023. B.J. 1335.

19 de marzo de 2020, declarando en estado de emergencia el territorio nacional e imponiendo varias medidas preventivas en ese sentido.

40. Bajo un estado de emergencia decretado por distintas naciones y las medidas restrictivas que esto conllevó, es innegable que las relaciones contractuales puedan verse afectadas, sobre todo en su ejecución, pues constituyen, en principio, actos imprevisibles y extraños a cualquier contratante de buena fe, que podrían liberarlo de su obligación o postergar su cumplimiento. No obstante, 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 caso presuntamente debido a fuerza mayor y su incapacidad para cumplir con su obligación. Requisitos que deberán ser evaluados en cada caso[2].

41. Igualmente, para que los efectos del coronavirus como causa de fuerza mayor exoneren el incumplimiento del contrato, deberá ser demostrado: a) que el caso de fuerza mayor se produjo en el curso de la ejecución del contrato, es decir, que el contrato se celebró con anterioridad; b) que las medidas decretadas para contener el brote pandémico del coronavirus fueron la causa

[2] *Ídem.*

determinante del incumplimiento; c) que ha llevado a cabo medidas de mitigación para limitar los daños o pérdidas al acreedor, proporcionando aviso y prueba oportunas; y d) que debido a la imprevisibilidad e inevitabilidad de los hechos acaecidos, no se ha vuelto más difícil o costoso, sino imposible de cumplir con la obligación.

42. En la especie, el tribunal *a quo* no analizó adecuadamente los requisitos para considerar la pandemia del coronavirus como causa de fuerza mayor, pues no motivó las consecuencias de este hecho para considerarse como un caso previsible entre las partes contratantes ya que, que si bien el contrato de ejecución de obra núm. 0296-2019 fue suscrito el 30 de agosto de 2019 y el 31 de diciembre de ese mismo año se informó a la OMS de varios casos de neumonía de etiología desconocida detectados en China, no menos es cierto es que en los meses subsiguientes en que se debía terminar con lo pactado en el contrato era de conocimiento el estado de emergencia que imperaba a causa del Covid-19, por lo que debió la jurisdicción *a quo* hacer las precisiones necesarias para la determinación de si ese hecho de la naturaleza (pandemia del coronavirus) revestía las características de imprevisibilidad e irresistibilidad para constituir una causa de fuerza mayor eximente de responsabilidad en el caso que nos ocupa, situación que al no ocurrir en la especie, provoca la casación del fallo impugnado.

43. Que el tribunal debió abordar lo anterior y, después de descartar la causa de fuerza mayor alegada frente a las particularidades y especificidades del caso concreto, considerar que lo contratado por las partes fue violentado por la ahora recurrente, lo que liberó a la parte ahora recurrida de la obligación reclamada, en virtud de que la revocación unilateral contractual por interés público y general, es una potestad legalmente reconocida a la administración en cualquier tipo de contrato, máxime cuando la resolución tiene su fundamento en atrasos para la entrega de la obra conforme con los plazos pautados, apoyándose únicamente en las comunicaciones suscritas entre ambas partes en relación con los atrasos del proyecto de construcción, indicando además que a la parte ahora recurrente le correspondía demostrar la veracidad de sus alegatos; sin embargo el deudor no debe probar el hecho público y notorio de la pandemia sino la afectación del caso al imposible cumplimiento de su obligación contractual.

44. Aunque las medidas de control del brote pandémico puedan considerarse como un caso de fuerza mayor en ciertas circunstancias, los jueces deben evaluar las circunstancias de cada contrato; igualmente se deberá considerar el momento en que se generó la situación y a partir de qué época se podría justificar la modificación de las obligaciones de las partes, es decir, que es necesario analizar en detalle cada relación jurídica, la conducta de las partes,

las medidas impuestas por el gobierno y cualquier otro elemento jurídico relevante, en aras de minimizar los efectos negativos que pudieran derivarse de un inevitable incumplimiento de obligaciones que puedan poner en riesgo la continuidad de los negocios[3].

45. De lo anteriormente expuesto, como bien indicó la parte recurrente, el tribunal *a quo* debió analizar el caso de fuerza mayor que alegadamente impidió que incumpliera con lo pactado en el contrato e igualmente analizar lo estipulado en este sobre las consecuencias de dicho caso; ello en particular, si el contrato incluía una cláusula que exoneraba de responsabilidad a ambas partes en caso de que su ejecución se viera demorada, impedida u obstaculizada por causa de fuerza mayor o caso fortuito; por lo que la omisión de este examen por parte del tribunal implica una falta de consideración de los términos del contrato y de las circunstancias excepcionales que rodearon el caso, lo que configura una falta de base legal.

46. En virtud de las consideraciones antes citadas, los jueces de fondo incurrieron en las violaciones alegadas, por lo que procede en consecuencia casar la sentencia impugnada, tal y como se hará constar en el dispositivo de la decisión.

[3] *Ídem.*

47. De conformidad con lo previsto en el párrafo V del artículo 36 de la ley 2-23, cuando la sentencia es casada, el asunto es 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.

48. 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. 0030-1643-2023-SSEN-00585 de fecha 18 de agosto de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del

presente fallo y envía el asunto ante la Cuarta 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 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/C15C-77M3-KETP-YMLI