PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0054

Sentencia impugnada:Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, del 4 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Urbana Green, S.R.L.

Abogados:Licda. Vanahí Bello Dotel y Lic. Gabriel Acosta García.

Recurridos:Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S. A. (Edeeste) y compartes.

Abogados:Licdos. Félix Brazobán Martínez, Arístides Trejo Liranzo, Carlos M. González Hernández y Sandy A. García.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Inadmisible

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de tierras, laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 25 de febrero de 2022, año 178° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto la sociedad comercial Urbana Green, SRL., contra la sentencia núm. 0030-01-2021-SSMC-00088, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Presidencia del Tribunal Superior

Administrativo, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en materia de medidas cautelares, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de julio de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Vanahí Bello Dotel y Gabriel Acosta García, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Urbana Green, SRL., entidad de comercio establecida de conformidad con las leyes de la República Dominicana, RNC O1 representada por su gerente Bello, dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliada y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 3 de agosto de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Félix Brazobán Martínez, Arístides Trejo Liranzo, Carlos M. González Hernández y Sandy A. García, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED4 [redacted] y CED5 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría legal de su representada Empresa Distribuidora de Electricidad del Este (Edeeste), sociedad de servicio público e interés general constituida y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, ubicada en la de de provincia Santo Domingo, representada por su vicepresidente ejecutivo del consejo unificado de las Empresas Distribuidoras de Electricidad, PER4 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 domiciliado en Santo Domingo, Distrito Nacional.

De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 9 de agosto de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Dra. Cerise Cristina Bronte de Brache y los Lcdos. Leonardo Natanael Marcano, Yvelia Batista Tatis, Alicia Subero Cordero y Albelis Carolina Sánchez Reinoso, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. O2 CED7 CED8 CED9 y CED10 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representada Superintendencia de Electricidad (SIE), entidad de derecho público, organizada y existente de conformidad con la Ley núm. 125-01, General de Electricidad, de fecha 26 de julio de 2001, modificada por la Ley núm. 186-07, de fecha 6 de agosto de 2007, con domicilio social ubicado en la F. Distrito Nacional, representada por el superintendente de electricidad y presidente del consejo, PER5 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. O3 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

Mediante dictamen de fecha 14 de octubre de 2021, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede declarar inadmisible el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en fecha 17 de noviembre de 2021, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil

de estrado.

II. Antecedentes

La sociedad comercial Urbana Green, SRL., presentó una solicitud de adopción de medida cautelar, a fin de suspender la resolución núm. SIE-RJ-1542-2020, dictada en fecha 9 de julio de 2020, por la Superintendencia de Electricidad (SIE), así como la restitución del pago de las facturas correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre del año 2019, dictando la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en materia de medidas cautelares, la sentencia núm. 0030-01-2021-SSMC-00088, de fecha 4 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma, DECLARA regular y válida la solicitud de adopción de medida cautelar interpuesta por la entidad Urbana Green, S.R.L., contra la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S.A. y la Superintendencia de Electricidad, (SIE) por haber sido intentada conforme a derecho. SEGUNDO: En cuanto al fondo, RECHAZA la solicitud de adopción de medida cautelar anteriormente descrita, por las motivaciones esbozadas en el cuerpo de la presente sentencia. TERCERO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a las partes envueltas en el presente proceso, así como a la Procuraduría General Administrativa, para los fines procedentes. CUARTO: DECLARA compensadas las costas. QUINTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Errónea valoración de la prueba presentadas por la recurrente para fines de solicitud de medida cautelar en cuanto al peligro en la demora y apariencia de buen derecho. Violando el principio de legalidad y del artículo 74 de la Constitución dominicana. Principio de tutela judicial efectiva. Falta de motivación. Denegación de derechos. Segundo medio: Error grosero judicial. Violación al derecho de defensa. Desnaturalización de los hechos” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

V. Incidentes

a) En cuanto a la excepción de inconstitucionalidad

En su memorial de casación la sociedad comercial Urbana Green, SRL., plantea como cuestión previa que sea declarado no conforme con la Constitución Dominicana por vía de control difuso, la aplicación e interpretación

del artículo 5 párrafo II, literal a), de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, ampliando la aplicación y espectro de los artículos 1 y 5 de la Ley núm. 3726-53, puesto que existe un vacío legal en la interpretación del artículo 5, que no hace distinción en cuanto a la medida cautelar otorgada o negada, creando situaciones jurídicas diferentes, que se pretenden enmarcar en el precepto legal existente, el que de manera precisa refiere a uno de los supuestos, las decisiones que dispongan medidas cautelares, no a las rechazadas.

En aplicación del artículo 51 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso, resulta necesario señalar que ante esta corte de casación la competencia para conocer por la vía del control difuso de las excepciones de inconstitucionalidad que le son planteadas, dimanan de tres vías: a) porque el tribunal del cual proviene la decisión impugnada ha hecho a su vez uso de dicho control, y ese aspecto es atacado mediante un medio de casación; b) porque se proponga por primera vez en casación la excepción de inconstitucionalidad, lo que constituye una excepción al principio de inadmisibilidad de medios nuevos en casación; c) porque la propia formación de la corte de casación supla de oficio esta excepción de inconstitucionalidad; en el caso que ocupa nuestro análisis, hemos sido apoderados en virtud del segundo caso ya que la excepción de inconstitucionalidad fue propuesta por vez primera ante esta Tercera Sala, por lo que, por ser de orden público impera su conocimiento contra el criterio de la inadmisibilidad de medios nuevos en sede casacional.

Con relación a lo argumentado por la parte recurrente cabe destacar que si bien nuestra Constitución establece el derecho a recurrir como garantía de la parte que ha resultado perdidosa en una decisión, no menos cierto es que la misma Constitución refiere el ejercicio de este derecho a los parámetros establecidos en la ley, pues así lo dispone el artículo 69.9 de la Constitución, señalado por la parte recurrente, el cual hace referencia al hecho de que “toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley”, previsión esta que se encuentra contenida además en el artículo 149 párrafo III de nuestra Carta Fundamental cuando sujeta el recurso de las decisiones emanadas por los tribunales, a las “condiciones y excepciones que establezcan las leyes”; que de la disposición combinada de estos artículos se infiere la facultad potestativa del legislador de configurar lo referente al establecimiento de los recursos que pueden intentar los administrados contra los actos emanados de las autoridades; que este poder de configuración ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional comparada, citada por nuestro Tribunal Constitucional, al señalar que: “[...] es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos positivos y negativos que deben darse para su ejercicio[...]”.

En el caso del recurso de casación el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que si bien es cierto que el recurso de casación constituye un derecho para los justiciables y una garantía fundamental del respeto a la ley, no menos cierto es que sólo si proviene de la ley podrá restringirse este derecho, situación que acontece en la especie, y que encuentra su fuente en la propia Constitución, muy específicamente en el art. 154.2, el cual sujeta a la ley el conocimiento de los recursos de casación por la Suprema Corte de Justicia, lo que tiene por consecuencia que la supresión de su ejercicio debe ser rigurosamente limitado a los casos particulares para los cuales ella ha sido dictada.

En ese orden y como se ha visto, en nuestro ordenamiento jurídico el derecho al recurso tiene rango constitucional, estos serán ejercidos de conformidad con las condiciones y excepciones que establezcan las leyes, por lo que su ejercicio estará supeditado a las regulaciones que la ley determine para su presentación, correspondiendo al legislador configurar los limites sobre los cuales opera su ejercicio, facultad que como se ha visto ha sido ejercida por nuestro legislador en el artículo 5 párrafo II literal a) de la Ley núm. 3726-53, modificada por la Ley núm. 491-08, que indica no podrá interponerse el recurso de casación sin perjuicios de otras disposiciones legales que lo excluyen contra: a) las sentencias preparatorias ni las que dispongan medidas conservatorias o cautelares, sino conjuntamente con la sentencia definitiva, de donde se desprende que el legislador ha actuado por mandato de la disposición legal indicada.

Sobre la base de lo antes señalado no resulta controvertido que las medidas cautelares tienen un efecto provisional y no de carácter definitivo, ya sea que la solicitud de tutela cautelar sea otorgada o no, puesto que estas no implican una sentencia respecto de la existencia de un derecho, sino más bien, la adopción de medidas judiciales tendentes a hacer efectivo el derecho que eventualmente pudiera ser reconocido por los jueces apoderados de lo principal (tal y como se ha indicado en el caso que nos ocupa, puesto que la medida, a pesar de haber sido rechazada, resulta accesoria de un recurso Contencioso-Administrativo), por lo que no constituyen un fin en sí mismas sino que están sujetas a una decisión definitiva, pudiendo la parte que la invoca obtener del juez apoderado del fondo la reducción, adecuación o revocación del acto administrativo desfavorable mediante un procedimiento que permite conocer tanto en hechos como en derecho las condiciones del proceso, con lo cual se garantiza una vía idónea que preserve la tutela judicial efectiva y el debido proceso, garantías que han sido previstas por nuestro legislador.

Al hilo de lo anterior, ha sido juzgado por nuestra Suprema Corte de Justicia que las garantías procesales de carácter constitucional establecidas en el artículo 69 de nuestra Carta Magna y en otras normas que conforman nuestro bloque de constitucionalidad, como lo es la Convención Americana de los Derechos Humanos, lo que consagran como derecho fundamental es el derecho a recurrir las decisiones judiciales y este derecho no es absoluto sino que puede ser restringido legalmente siempre que esta limitación verse sobre aspectos periféricos del derecho y no afecte su núcleo duro o sustancial, como ocurre en el caso que nos ocupa, puesto que la decisión ahora impugnada, se encuentra sujeta a la decisión del recurso principal.

En atención a las anteriores consideraciones, procede rechazar la presente excepción de inconstitucionalidad.

b) en cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

La Procuraduría General de la República, dictaminó solicitando la inadmisibilidad del presente recurso de casación, indicando que resulta contrario a lo establecido en el artículo 5, párrafo II, literal a) de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, por versar sobre una medida cautelar.

Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlo en esta etapa.

Tal y como se ha indicado en parte anterior de la presente sentencia, el artículo 5, párrafo II, literal a) de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2018, señala que no podrá interponerse el recurso de casación, sin perjuicio de

otras disposiciones legales que lo excluyen, contra: a) Las sentencias preparatorias ni las que dispongan medidas conservatorias o cautelares, sino conjuntamente con la sentencia definitiva, pero la ejecución de aquellas, aunque fuere voluntaria, no es oponible como medio de inadmisión.

Esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, ha podido determinar, que el presente recurso de casación se interpuso contra una sentencia dictada en ocasión de la solicitud de medida cautelar, la cual tiene por objeto lograr la suspensión provisional del acto dictado por la administración pública o alguna actuación lesiva de la administración que afecta al accionante, evitando que durante el tiempo que dure el proceso, ese derecho sufra un daño de tal magnitud que resulte imposible o muy difícil repararlo, cuando finalmente se dicte la sentencia que pueda reconocerlo.

De la disposición transcrita más arriba, se desprende que, ciertamente, con la entrada en vigencia de la Ley núm. 491-08, el recurso de casación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones cautelares, fue suprimido; por lo que indudablemente quedó automáticamente derogado el artículo 7 de la Ley núm. 13-07 de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, que permitía el recurso de casación en materia de medidas cautelares; que esta modificación introducida por la referida Ley núm. 491-08, que ha excluido a las sentencias sobre medidas cautelares del ámbito del recurso de casación, está en consonancia con los rasgos peculiares de las medidas cautelares que son instrumentos de acción rápida que se caracterizan por su instrumentalidad, provisionalidad y variabilidad, por lo que las sentencias que intervengan al respecto, gozan de estas mismas características y, en consecuencia, son sentencias provisionales dictadas por el Tribunal Superior Administrativo, en las que no se juzga el fondo del asunto, por lo que no tienen la autoridad de la cosa juzgada en lo principal, aunque sí en lo cautelar, lo que evidentemente contradice la esencia del recurso de casación que conforme con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley núm. 3726-53 sobre Procedimiento de Casación, debe estar dirigido contra sentencias dictadas en única o en última instancia.

En consecuencia, al tratarse en la especie de una sentencia dictada en fecha 4 de junio de 2021, por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones cautelares, resulta incuestionable que dicho fallo se encuentra bajo el imperio de la modificación introducida por la citada Ley núm. 491-08 de diciembre de 2008, con entrada en vigencia el 11 de febrero de 2009, lo que acarrea que el recurso de casación interpuesto contra esta decisión, depositado en la secretaría general de esta Suprema Corte de Justicia, el 6 de julio de 2021, resulta inadmisible, al recaer sobre una materia que no es susceptible de casación, lo que hace innecesario examinar los medios de casación propuestos contra la sentencia impugnada, en razón de que las inadmisibilidades por su propia naturaleza, eluden el conocimiento del fondo de la cuestión planteada, en el presente caso el examen del recurso de casación del que ha sido apoderada esta sala.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en la especie.

VI. 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: Declara INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Urbana Green, SRL., contra la sentencia núm. 0030-01-2021-SSMC-00088, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en materia de medidas cautelares, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

www.poderjudici