PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0108

Sentencia impugnada:Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 11 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Cabrera Advertising and Services, LLC.

Abogados:Licdos. José de Jesús Bergés Martín y Julio Cury David.

Recurrido:Junta Central Electoral (JCE).

Abogados:Licdos. Denny E. Díaz Mordán, Pedro Reyes Calderón, Estalin Alcántara Osser, Juan Bautista Cáceres Roque y Licda. Miguela García Peña.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Rechaza

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, 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 por la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., contra la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00152, de fecha 11 de junio de 2021, dictada por la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 27 de agosto de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. José de Jesús Bergés Martín y Julio Cury David, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional, abierto en común, en la ADD1 actuado como abogados constituidos de la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., constituida de conformidad con las leyes del estado de New York, Estados Unidos de Norteamérica, con domicilio en el ADD2 LOC1 LOC2 O1 LOC3 y oficinas en la calle ADD3 representada por PER1 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 15 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Denny E. Díaz Mordán, Miguela García Peña, Juan Bautista Cáceres Roque, Pedro Reyes Calderón y Estalin Alcántara Osser, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED4 CED5 CED6 CED7 y CED8 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representada Junta Central Electoral (JCE), órgano constitucional autónomo de derecho público, con personalidad jurídica, creada y organizada por la Constitución de la República Dominicana y regida por la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, con su sede principal ubicada en la O2 formada por las O3 ADD4 y ADD5 O4 O5 O6 O1 LOC4 O7 a la ADD6 O8 ADD7 O9 LOC5 LOC6 representada por su presidente PER2 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED9 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 22 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Claudia Castaños de Bencosme y Julio Alfredo Castaños Zouain, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED10 y CED11 con estudio profesional, abierto en común, en la ADD8 actuando como abogados constituidos de Julio dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED12 domiciliado y residente en la ADD9 LOC5 ADD10 O10 O11

Mediante memorial depositado en fecha 20 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. José de Jesús Bergés Martín y Julio Cury David, en calidad de abogados constituidos de la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., cuyas generales fueron indicadas anteriormente, fue presentada la réplica al memorial de defensa depositado por la Junta Central Electoral (JCE).

Mediante dictamen de fecha 15 de noviembre de 2021, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría

General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en fecha 8 de diciembre de 2021, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

El magistrado Manuel R. Herrera Carbuccia no firma la presente decisión por haberse deliberado y fallado durante su período de permiso con fines académicos.

II. Antecedentes

En fechas 10 de junio de 2015 y 23 de marzo de 2016, fueron suscritos sendos contratos de servicio entre la Junta Central Electoral y la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., el primero con una vigencia de 6 meses y el segundo desde su suscripción hasta el día 15 de mayo de 2016.

En fecha 19 de marzo de 2019, las partes suscribieron un acuerdo en el que se consigna, respecto del contrato suscrito en fecha 10 de junio de 2015, que la Junta Central Electoral saldó el contrato sin que quedaran pagos pendientes y respecto del contrato de fecha 23 de marzo de 2016, la institución contratante pagó el monto pendiente correspondiente a la factura núm. 23596599, desde el 23 de marzo hasta el 15 de mayo de 2016, para la promoción de la convocatoria de los dominicanos residentes en el exterior a los colegios electorales para las elecciones del 15 de mayo de 2016, expidiendo la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., un formal recibo de descargo a favor de la Junta Central Electoral (JCE).

En fecha 29 de septiembre de 2020, la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., interpuso un recurso Contencioso-Administrativo en responsabilidad patrimonial y daños y perjuicios, reconociendo que la Junta Central Electoral (JCE), saldó los referidos contratos, dictando la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00152, de fecha 11 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo expresa textualmente lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, el presente recurso Contencioso-Administrativo en demanda en responsabilidad patrimonial, interpuesta en fecha 29 de septiembre de 2020, por CABRERA ADVERTISING AND SERVICES LLC, en contra de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, y el DR. JULIO por haber sido incoada de conformidad con la Ley. SEGUNDO: RECHAZA, en cuanto al fondo, la citada demanda en responsabilidad patrimonial, por las razones expuestas. TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal a las partes envueltas en el proceso y al Procurador General Administrativo. QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medio de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio:

Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa y violación a los artículos 1134 y 1135 del Código Civil” (sic).

IV. Consideraciones 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

En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

En su memorial de defensa la parte correcurrida, PER8 realizó el siguiente planteamiento incidental: “PRIMERO: EN CUANTO A LA FORMA: DECLARAR INADMISIBLE, el Recurso de Casación interpuesto por la sociedad comercial CABRERA ADVERTISING AND SERVICES LLC, en contra de la SENTENCIA NO. 0030-1645-2021-SSEN-00152, DE FECHA 11 DE JUNIO DEL AÑO 2021, EXPEDIDA POR LA SEXTA SALA LIQUIDADORA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, por no cumplir con los requisitos de forma establecidos por la Ley sobre procedimiento de casación”.

Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

Esta Tercera Sala, tras verificar el memorial de defensa depositado, ha podido comprobar que la parte co-recurrida no argumenta ni motiva las causas que sustentan la inadmisibilidad planteada, puesto que en la parte considerativa de su escrito no desarrolla elemento ponderable alguno, limitándose a indicar que el recurso de casación no cumple con los requisitos de forma establecidos en la ley que rige la materia. En esas atenciones y en virtud de que la parte correcurrida no ha puesto a esta corte de casación en condiciones de analizar su petitorio incidental, se rechaza la inadmisibilidad planteada y se procede al examen del medio de casación que fundamenta el presente recurso.

Para apuntalar su único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en síntesis, que el tribunal a quo desnaturalizó el verdadero sentido y alcance de las comunicaciones que intercambiaron el 14 y 15 de diciembre de 2015, el director de comunicaciones y el presidente de la Junta Central Electoral, respectivamente, en virtud de las cuales se propuso que las empresas contratadas para la publicidad en el exterior continuaran brindando el servicio, propuesta que resultó acogida; que en lugar de constatar y deducir la existencia de un acuerdo entre la Junta Central Electoral y la empresa contratada, el tribunal a quo juzgó erradamente que las referidas comunicaciones no constituían una convención, privándolas de sus evidentes efectos jurídicos vinculantes y contractuales, consagrados por los artículos 1134 y 1135 del Código Civil.

Continúa arguyendo la parte recurrente que la existencia de la convención está corroborada por la continuación de los servicios publicitarios brindados por la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., y su recepción por la Junta Central Electoral en los meses de enero, febrero y marzo de 2016, con posterioridad a la terminación del contrato de servicios de fecha 10 de junio de 2015, a saber, en diciembre de 2015; que los jueces del fondo consideraron de manera equivocada que la parte hoy recurrente no presentó las evidencias de las campañas a la Junta Central Electoral, conforme requería en su comunicación de fecha 15 de diciembre de 2015, a pesar de haber presentado ante la entidad contratante y ante el tribunal a quo sendas certificaciones emitidas por los proveedores de los servicios publicitarios haciendo constar que recibieron de la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., o Félix Cabrera, el pago por los servicios publicitarios realizados durante los meses de enero, febrero y marzo de 2016.

Indica, además, la parte recurrente que el tribunal a quo despojó las manifestaciones recíprocas de voluntad de que las empresas contratadas "continúen brindando este servicio" del sentido, alcance y efectos jurídicos inherentes a su indiscutible naturaleza contractual, incurriendo en el vicio de desnaturalización de los hechos y documentos de la causa y la vulneración de los artículos 1134 y 1135 del Código Civil.

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

"Hecho controvertido 11. Determinar si ciertamente la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, y el DR. JULIO CESAR CASTAÑOS GUZMAN, han comprometido su responsabilidad, de cara a los accionantes, tras el alegado incumplimiento de los pagos de los contratos de servicios realizados. En cuanto al fondo 28. Que tras el análisis de las documentaciones antes detalladas, así como los alegatos propuestos por las partes, esta sala ha podido constatar que ciertamente las partes envueltas en el presente proceso llegaron a suscribir sendos contratos de servicios, el primero de fecha 10 de junio de 2015, el cual tenía una vigencia de seis meses, es decir, hasta diciembre de 2015 y el otro suscrito en fecha 23 marzo de 2016, el cual tendría su vigencia hasta el 15 de mayo de 2016, siendo saldados dichos contratos; que con posterioridad a estas contrataciones, no se advierte que las partes conflictuadas hayan suscrito otra convención que los envuelva y que permita deducir consecuencias legales producto del incumplimiento. 29. Que se hace imprescindible, para poder determinar la responsabilidad en el presente caso, reparar en un contrato entre las partes en la cual se pueda visualizar el espectro obligacional a que se compromete cada uno de los contratantes, situación que en la especie no ha sido posible, toda vez, que no reposa ninguna documentación que el tribunal lo pueda colegir de manera certera, ni mucho menos existe ningún documento en donde se haga constatar de manera expresa; en este orden, no reposan depositados elementos de pruebas suficientes mediante los cuales se pueda acreditar que posterior a la terminación del contrato del 10 de junio de 2015 el cual culminó en diciembre de 2015, hasta la fecha de la nueva contratación la cual se produjo el 23 de marzo de 2016, se hubiera suscitado durante ese lapso de tiempo un nuevo contrato entre las partes. 30. Que si bien es cierto, reposa una comunicación emitida por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, de fecha 15 de diciembre de 2015, mediante la cual se hace la aclaración de que se acogería la propuesta de aprobación de continuidad de publicidad en el exterior con la parte recurrente, siempre y cuando estos servicios publicitarios estén acompañados de las evidencias de que la campaña ha sido colocada durante el periodo correspondiente a la facturación, así como de las pruebas de pagos o certificaciones de los medios donde fueron difundidos, no menos cierto es, que no se ha podido verificar de las documentaciones incorporadas por la parte recurrente que ciertamente estos se acogieron a lo indicado en la referida comunicación emitida por la Junta Central Electoral, de presentar las evidencias de las campañas a los fines de que se le extendiera el contrato en los meses de enero, febrero y hasta el 22 de marzo de 2016, y que la recurrida no hubiera cumplido con los referidos pagos, para que en virtud de esto se pudiera verificar el pretendido

contrato y el posterior incumplimiento del mismo. 31. Que al no poderse evidenciar el referido contrato, tampoco ha lugar a analizar el alegado daño causado por parte de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, y el DR. JULIO CESAR CASTAÑOS GUZMAN, sin desmedro de la no presentación de medios de pruebas suficientes, mediante los cuales se pueda colegir alguna responsabilidad frente a dicha entidad del Estado, por lo que no existen los presupuestos de ley necesarios para admitir la demanda en responsabilidad patrimonial de la que estamos apoderados, por vía de consecuencia, procede, rechazar el presente recurso Contencioso-Administrativo, por los motivos que fueron expuestos, conforme se hará constar en el dispositivo de la presente decisión" (sic).

El poder soberano de los jueces respecto de la apreciación de la prueba tiene límites, en vista de que, si la decisión no pondera todas las pruebas aportadas o si su decisión incurre en desnaturalización de los hechos o documentos de la causa, la corte de casación no puede ejercer su función de controlar la correcta interpretación de la ley a cargo de los jueces del fondo, debiendo esta corte de casación, en consecuencia, casar la decisión que contenga un vicio de esa naturaleza.

En ese sentido, la parte recurrente aduce que, como aporte probatorio para demostrar el acuerdo con la Junta Central Electoral para continuar brindando el servicio de publicidad en el exterior, depositó ante el tribunal a quo las comunicaciones de fechas 14 y 15 de diciembre de 2015, intercambiadas entre el director de comunicaciones y el presidente de la institución contratante, piezas estas cuya valoración realizaron los jueces del fondo, indicando que a pesar de su existencia no se pudo verificar con la documentación incorporada para sustentar lo argumentado que se acogieran a lo indicado en la comunicación, respecto de presentar evidencias de las campañas para de que se le extendiera el contrato en los meses de enero, febrero y marzo de 2016, y que la Junta Central Electoral no cumpliera con los pagos, todo ello en sustento de que se pudiera verificar el pretendido contrato y su posterior incumplimiento, considerando que no constituían evidencia fehaciente.

Al hilo de lo anterior, esta Tercera Sala verifica que el tribunal a quo, fundamentado en el amplio poder de apreciación de las pruebas de que están investidos en esta materia, consideraron que no podía admitirse la demanda en responsabilidad patrimonial o evaluar el daño por haber llegado a la conclusión de que las piezas aportadas tenían suficiente sustento probatorio para demostrar que real y efectivamente se haya producido un incumplimiento de la obligación contractual que diera lugar a una indemnización.

En esa tesitura, esta jurisdicción ha sentado como criterio, mediante sentencia núm. 033-2021-SSEN-0012, de fecha 24 de febrero de 2021, que para la determinación de la responsabilidad requerida en la especie, resultaba pertinente y oportuno –cosa que no se hizo- fundamentar la decisión que nos ocupa sobre la base de que, conforme al recurso Contencioso-Administrativo de referencia, la presente demanda en responsabilidad patrimonial tiene como fundamento un "incumplimiento de una promesa verbal", de la que no reposa prueba o sustento legítimo para su ponderación del análisis de la sentencia impugnada.

En consecuencia, no se advierte que en su decisión el tribunal a quo, haya vulnerado las disposiciones de los artículos 1134 y 1135 del Código Civil, o que, al analizar las pruebas y hechos sometidas a su escrutinio, las hayan desnaturalizado, por lo que procede rechazar el medio de casación analizado.

Sin perjuicio de lo anterior y luego del análisis de las cartas intercambiadas entre el director de comunicaciones y presidente de la Junta Central Electoral, fechadas el 14 y 15 de diciembre del año 2015, aborda en vista del alegato de su desnaturalización, resulta sumamente importante destacar que, como la demanda en

responsabilidad patrimonial tiene su fundamento en una violación contractual (servicios prestados consistentes en campañas publicitarias colocadas y no pagadas), debe entenderse que dicho fundamento se relaciona directamente con pagos no realizados, lo cual es un asunto que, en este particular caso, implica verificaciones de hecho que van más allá de la mera existencia o validez del contrato cuya prorrogación en el tiempo alega la recurrente. En efecto, en los propios documentos mediante los cuales la parte recurrente pretende la referida extensión (cartas anteriormente referidas del 14 y 15 de diciembre del año 2015) se plantea que el pago de publicidad se liquidará acompañado de la evidencia de la colocación previa de la campaña en el período correspondiente, lo cual implica, tal y como se lleva dicho anteriormente, la verificación de la ocurrencia de hechos (colocación de campañas y su correlativa falta de pago) cuya inexistencia ha sido comprobada por los jueces del fondo sin que se advierta la desnaturalización alegada por la recurrente.

Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

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 el recurso de casación, en materia contencioso administrativa, no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en el caso.

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 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 la entidad comercial Cabrera Advertising and Services, LLC., contra la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00152, de fecha 11 de junio de 2021, dictada por la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, 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