PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0918

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de enero de 2016.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Edesur Dominicana, SA.

Abogados:Lic. Cristian Alberto Martínez C. y Licda. Melissa Sosa Montás.

Recurrido:Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Abogado:Dr. César A. Jazmín Rosario.

Juez ponente:Mag. Manuel Alexis Read Ortiz.

Decisión: Casa.

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 y Anselmo Alejandro Bello F., 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 30 de septiembre de 2022, año 179° de la Independencia y año 160° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad de comercio Edesur Dominicana, SA., contra la sentencia núm. 0018-2016, de fecha 28 de enero de 2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

67.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 20 de febrero de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Cristian Alberto Martínez C. y Melissa Sosa Montás, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la oficina de abogados "Martínez Sosa Jiménez. Abogados", ubicada en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad de comercio Edesur Dominicana, SA., establecida de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con asiento social en la ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su administrador gerente general PER1 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado en Santo Domingo, Distrito Nacional.

68.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 29 de marzo de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo, a la sazón, Dr. César A. Jazmín Rosario, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 con su oficina ubicada en la ADD3 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido del Estado dominicano y del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

69.Mediante dictamen de fecha 13 de mayo de 2022, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

70.Mediante el auto núm. 033-2022-SAUT-00902, dictado en fecha 20 de julio de 2022, por el magistrado Manuel Alexis Read Ortiz, presidente de la Tercera Sala, fue llamado el magistrado Franklin E. Concepción Acosta, juez presidente de la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, para conformar el quórum de la audiencia del día 20 de julio de 2022, a los fines de conocer el recurso de que se trata.

71.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 20 de julio de 2022, integrada por los magistrados Moisés A. Ferrer Landrón, juez que presidió, Rafael Vásquez Goico y Franklin Concepción, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

72.El magistrado Rafael Vásquez Goico no firma la presente sentencia porque se inhibió por haber participado en otra parte del proceso, según consta en el acta de inhibición de fecha 11 de agosto de 2022.

II. Antecedentes

73.Mediante acto núm. 543/2013, de fecha 22 de mayo de 2013, el Ayuntamiento del Distrito Nacional notificó a la sociedad de comercio Edesur Dominicana, SA., un mandamiento de pago por concepto del 3% de la facturación corriente recaudada por la empresa distribuidora en el Distrito Nacional.

74.No conforme, la empresa distribuidora interpuso un recurso contencioso administrativo, en procura de obtener la nulidad de la notificación y de los procesos de cobro coactivos iniciados por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0018-2016, de fecha 28 de enero de 2016, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo expresa textualmente

lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la entidad comercial EDESUR DOMINICANA, S. A., en fecha 21 de JUNIO del año 2013 contra el mandamiento de pago mediante Acto No. 543/2013 de fecha 22 de mayo del 2013, instrumentado por un ministerial, a requerimiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional. SEGUNDO: RECHAZA en cuanto al fondo el Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la entidad comercial EDESUR DOMINICANA, S. A., en fecha 21 de junio del año 2013, contra el mandamiento de pago mediante Acto No. 543/2013 de fecha 22 de mayo del 2013 instrumentado por un ministerial, a requerimiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por las razones expresadas en las motivaciones de la sentencia. TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA la comunicación de la presente Sentencia por Secretaría a la entidad comercial EDESUR DOMINICANA, S. A., parte accionante, a la parte accionada Ayuntamiento del Distrito Nacional, y al Procurador General Administrativo. QUINTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

75.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa. Segundo medio: Falta e insuficiencia de motivos. Tercer medio: Violación y errónea aplicación de la ley. Falta de base legal” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel Alexis Read Ortiz

76.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.

77.Para apuntalar su primer y segundo medios de casación, los cuales se analizan de forma conjunta por guardar relación y resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo consideró que el mandamiento de pago notificado mediante acto núm. 543/2013, de fecha 22 de mayo de 2013, no constituía un acto administrativo que pudiera ser recurrido por tratarse de un acto emanado de un servidor judicial, el cual no compromete su responsabilidad, realizado a requerimiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional, limitándose a informar que la empresa distribuidora le requiere el pago, llegando los jueces del fondo a dar una solución al caso a partir de premisas equivocadas sin ponderar documentos importantes aportados por la hoy recurrente, lo que les impidió advertir circunstancias relevantes para la sustanciación de la causa, con lo que incurrieron en una desnaturalización de los hechos y los documentos del caso, en vista de que no solo se pretendía la nulidad del mandamiento de pago notificado a requerimiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional, sino también de la factura núm. 72646 y el certificado de deuda, ambos de fecha 22 de mayo de 2013, cuestiones que no fueron consideradas por el tribunal a quo que se limitó a pronunciarse sobre el mandamiento de pago, considerándolo como el único documento impugnado en la instancia, cuando lo cierto es que el mandamiento de pago ha sido el medio para poner en causa el certificado de deuda y la factura; que

ninguno de los elementos y medios de prueba depositados por la parte hoy recurrente fueron tomados en cuenta ni ponderados por los jueces del fondo al momento de emitir su fallo, a pesar de su importancia en la sustanciación de la causa, pues demostraban la ilegalidad que representaba la factura núm. 72646 y el certificado de deuda.

78.Asimismo, indica la parte recurrente, que los jueces del fondo incurren en falta de motivos, pues solo basta observar que en un único párrafo dieron solución al caso, tomando en consideración el referido acto, dándole un significado completamente diferente, sin justificar los medios de convicción en que sustentan su decisión, implicando esa falta de motivación una grave violación al derecho de defensa y el debido proceso de la parte recurrente, al cercenarle su derecho a conocer la motivación del fallo, por tales razones la sentencia impugnada debe ser casada.

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

"... 2) Presentación y fundamento del Recurso en cuyas conclusiones invocan lo siguiente: SEGUNDO: DECLARAR bueno y válido respecto al fondo el presente Recurso Contencioso Administrativo por las razones de hecho y Derecho expuestas precedentemente y, en consecuencia, DECLARAR la nulidad del mandamiento de pago Acto No. 543/2013 de fecha 22 de mayo de 2013; así como DECLARAR la nulidad de los procesos de cobro coactivo iniciados por el Ayuntamiento... 7) Pruebas Documentales.- Recurrente: I) Documentos anexos a la instancia introductiva del Recurso Contencioso Administrativo depositado en la Secretaría General de este Tribunal en fecha 21 de junio del año 2013, contentivo de: 1) Copia del mandamiento de pago, acto no. 543/2013 de fecha 22 de mayo de 2013; 2-Copia del certificado de deuda de fecha 22 de mayo de 2013; 3-Copia de la factura no.72646, código 14815, de fecha 22 de mayo de 2013; -4) Copia del presupuesto general para el mantenimiento del sistema de alumbrado público del distrito nacional; 5-Comunicaciín de oficio no. di-124-2013, de fecha 20 de mayo de 2013; 6-Comunicación de oficio no. di-040-2012 de fecha 03 de septiembre de 2012; -7) conciliación de deuda entre EDESUR DOMINICANA, S. A. & AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, cortado al 31 de julio de 2012. -8) Copia de la solicitud de medida cautelar anticipada de fecha 28 de mayo de 2013 ... 8) Síntesis del conflicto.- Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, la parte recurrente EMPRESA EDESUR DOMINICANA, S. A., interpone el presente Recurso Contencioso Administrativo, con la intención de que este Tribunal que se DECLARE la nulidad del mandamiento de pago Acto No. 543/2013 de fecha 22 de mayo de 2013; así como DECLARAR la nulidad de los procesos de cobro coactivo iniciados por el Ayuntamiento ... 10) En cuanto al fondo del presente recurso. I) Tras realizar el estudio correspondiente al presente expediente, se advierte que el asunto controvertido consiste en determinar si el mandamiento de pago mediante Acto No. 543/2013 de fecha 22 de mayo del 2013, notificado por la parte recurrida Ayuntamiento del Distrito Nacional, constituye un verdadero acto administrativo, y si fuera el caso, ver si está fundamentado en criterios jurídicos erróneos y si su ejecución podría declararse nula; ya que se alega que el mismo es violatorio al principio de razonabilidad, puesto que el monto requerido por el Ayuntamiento del Distrito Nacional no es el correcto. II) Se solicita al Tribunal Declarar la nulidad del mandamiento de pago Acto No. 543/2013 de fecha 22 de mayo del 2013; así como declarar la nulidad de los procesos de cobro coactivo iniciados por el Ayuntamiento VIII) Tras realizar el estudio de las piezas que componen el expediente, y los argumentos de las partes, este Tribunal ha podido verificar que tal y como argumenta la Procuraduría General Administrativa, la parte recurrente ha interpuesto el presente recurso, contra un acto emanado de un servidor judicial, el cual no compromete su responsabilidad, ya que el mismo es a requerimiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional, limitándose a informarle a la entidad comercial EDESUR DOMINICANA, S. A., que en un plazo de cinco (05) francos

proceda a pagar la suma de RD$99,121,103.66, por concepto de la factura No.72646 de fecha 22 de mayo de 2013, generada en virtud de las disposiciones del artículo 134 de la ley General de Electricidad No.125-01, y según acuerdo compensatorio y reconocimiento de deuda suscrito entre la entidad comercial EDESUR DOMINICANA, S. A., y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, en fecha 07 de septiembre de 2011, por lo que es evidente el mismo no es un acto administrativo que pueda ser recurrido por ante el Tribunal Superior Administrativo, por lo que en tal sentido procede rechazar el presente Recurso Contencioso-Tributario., por improcedente y mal fundado...” (sic).

80.Del estudio de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha podido verificar que el tribunal a quo rechazó el recurso contencioso administrativo fundamentando su decisión en el hecho de que el acto núm. 543/2013, de fecha 22 de mayo de 2013, es un acto emanado de un servidor judicial, que no compromete su responsabilidad, realizado a requerimiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional, contentivo de intimación de pago a la parte hoy recurrente en un plazo de 5 días francos, y que por tanto no es un acto administrativo que pueda ser recurrido ante el tribunal a quo.

81.De igual manera esta corte de casación ha podido corroborar que la parte hoy recurrente pretendía que fuera declarada la nulidad del mandamiento de pago realizado mediante acto núm. 543/2013, de fecha 22 de mayo de 2013, así como de los procesos de cobro coactivo iniciados por el ayuntamiento, tal y como consigna la sentencia atacada (punto 2, pág. 2, punto 8, pág. 9, punto 10. II, pág. 10), sobre la base de que el monto requerido como deuda ha variado, mediante comunicaciones posteriores, señalando la comunicación DI-124-2013, de fecha 20 de mayo de 2013 (prueba núm. 5, pág. 9), lo cual vicia el mandamiento de pago.

82.Así las cosas, se verifica en la sentencia impugnada que la parte recurrente no solo requería el control del mandamiento de pago, catalogado por el tribunal a quo como no recurrible, limitándose a analizar únicamente este punto, sin constatar como era su deber, el control de la actividad de la administración, fuese calificado o no como acto administrativo, puesto que las demás pretensiones se encuentran relacionadas con el proceso de cobro coactivo iniciado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y podrían resultar en perjuicio de la parte hoy recurrente, situación que requiere el control jurisdiccional por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

83.En ese tenor, es preciso aclarar que el estado de derecho supone que los justiciables tienen el derecho a recibir una sentencia debidamente motivada sobre los puntos neurálgicos de sus medios de defensa como parte integrante del debido proceso, necesario e imprescindible para la legitimidad y materialidad de una administración de justicia adecuada. Por esa razón, no basta que los tribunales realicen una exposición de lo ocurrido y la transcripción de los actos administrativos que se impugnan y de los artículos de la ley rige la materia, sino que se requiere la constancia de que se ha empleado un razonamiento lógico. Es decir, no es motivación suficiente una mera yuxtaposición de proposiciones que no tengan ninguna conexión entre sí. Además, la motivación debe ser concreta y no abstracta, puesto que unos razonamientos generales sin ninguna conexión con el caso sometido son arbitrarios y no cumplen con el fin puesto a cargo del Poder Judicial, esto debido a que motivar constituye la expresión de un ejercicio democrático y razonable del poder, una de las manifestaciones del Estado de derecho.

84.La principal función de la motivación de los actos jurisdiccionales es permitir el control público de la decisión, razón por la cual la motivación debe dotar a la sentencia de una autosuficiencia argumentativa, de manera que el vicio de falta de motivación se encuentra latente en las decisiones cuando no desarrolle ningún

razonamiento que sustente el dispositivo de su decisión o cuando no se pronuncie sobre un hecho sustancial del conflicto que de haberse tenido en cuenta en la motivación hubiera cambiado el curso de las conclusiones arribadas en la decisión final.

85.En efecto, esta Sala considera que, tal como ha sido invocado por la parte recurrente, la sentencia impugnada incurrió en los vicios denunciados sobre desnaturalización de los hechos y la falta de motivación, vulnerando el debido proceso, impidiéndole que obtuviera una tutela judicial efectiva fundada en una decisión eficaz y razonable dictada con respeto a las reglas del debido proceso. Todo ello en vista de que los jueces del fondo se limitaron a establecer que el mandamiento de pago notificado mediante acto núm. 543/2013 no era un acto administrativo recurrible, sin exponer o desarrollar la valoración de los hechos, argumentos, pruebas y el derecho que fundamentaban el cobro de la deuda, lo cual equivale a una ausencia de motivación, razón por la que procede acoger el presente recurso de casación, sin necesidad de examinar el tercer medio de casación propuesto.

86.De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, el cual expresa que siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

87.De acuerdo con lo establecido en la Ley núm. 1494-47, en su artículo 60, párrafo III, aún vigente en este aspecto, en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación; artículo que además en su párrafo V indica que en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.

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 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. 0018-2016, de fecha 28 de enero de 2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

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

César José García Lucas, Secretario general.