SENTENCIA DEL 31 DE MAYO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0536

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 13 de abril de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Licdos. Luis Enrique Ricardo Santana y Erick Yael Morrobel Reyes.

Recurridos:Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial (CPADP) y Presidencia de la República Dominicana.

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico.

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 31 de mayo de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER2 contra la sentencia núm. 030-04-2021-SSEN-00255, de fecha 13 de abril de 2021, 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 30 de agosto de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Luis Enrique Ricardo Santana y Erick Yael Morrobel Reyes, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la oficina "Ricardo & Morrobel Consultores Legales SRL.", ubicada en la ADD1 actuando como abogados constituidos de PER2 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado y residente en la ADD2 provincia Santo Domingo.

2.En torno a la defensa de la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial (CPADP) y la Presidencia de la República Dominicana, es necesario indicar que en materia contencioso administrativa, los poderes públicos se encuentran permanentemente representados por el Procurador General de la República, por aplicación de los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, artículo 6 de la Ley núm. 1486-38 de 1938, sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, así como el párrafo II del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47 de 1947, que instituye Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

3.Mediante dictamen de fecha 11 de marzo de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 30 de marzo de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que presidió, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.En fecha 30 de octubre de 2009, fue suscrito el contrato de electrificación de media y baja tensión del proyecto habitacional Sánchez, provincia Samaná, entre Lowell Chejop Tejada Marte y la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial (CPADP). Posteriormente en fecha 22 de julio de 2019, el señor PER2 intimó a la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial (CPADP) y a la Presidencia de la República Dominicana, para que efectuaran el pago del monto adeudado en relación con el referido proyecto, sin obtener resultados.

6.En fecha 19 de septiembre de 2019, PER2 incoó una demanda en responsabilidad patrimonial, reparación de daños y perjuicios, solicitud de cumplimiento de contrato y cobro de pesos, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-04-2021-SSEN-00255, de fecha 13 de abril de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Declara inadmisible el recurso contencioso administrativo interpuesto por PER2 contra la COMISIÓN PRESIDENCIAL DE APOYO AL DESARROLLO PROVINCIAL (CPADP), y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por haber prescrito el plazo previsto en el artículo 5 de la Ley 13-07, tal y como se explica en las consideraciones anteriormente expuestas. SEGUNDO:

Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, PER2 a la parte recurrida, la COMISIÓN PRESIDENCIAL DE APOYO AL DESARROLLO PROVINCIAL (CPADP), y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. TERCERO: Declara libre de costas el presente proceso. CUARTO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

7.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Falsa o mala interpretación de la ley. Segundo medio: Contradicción de fallos emitida por la misma Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Tercer medio: Contradicción de criterio en contra de sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8.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.

9.Los medios de casación propuestos por la parte recurrente exponen violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual serán examinados por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

10.Para apuntalar algunos aspectos de su primer medio de casación propuesto, los cuales se examinan en primer orden por resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo realizó una falsa interpretación de la ley al declarar inadmisible la demanda en responsabilidad patrimonial fundamentando su decisión en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, tomando los jueces del fondo como inicio del cómputo del plazo la interposición de la demanda por ante la jurisdicción contencioso administrativa en contradicción con lo que el mismo artículo expresa en su parte final, al indicar que el plazo de un (1) año inicia a partir del momento o hecho que motiva la indemnización, y lo que motiva la indemnización es el hecho de haber intimado y puesto en mora a la parte hoy recurrida, según lo dispone el artículo 1146 del Código Civil, en este caso con la notificación del acto núm. 151/2019 de fecha 22 de julio de 2019, instrumentado por el ministerial César Santiago Rodríguez Sánchez; que es obvio que la intención del legislador es que el referido plazo inicie con la puesta en mora y no con la interposición de la demanda por ante el tribunal a quo, ya que en caso de que así fuera lo hubiese dicho de manera tácita; que las deudas del Estado llevan procesos que superan por mucho un (1) año, lo que ataría de manos a todos los reclamantes y entraría en contradicción con el mandato del artículo 68 de la Constitución.

11.Prosigue arguyendo la parte recurrente, que el artículo 60 de la Ley núm. 107-13, establece que el plazo para reclamar es de dos años de producida la actuación pública causante del daño, introduciendo también la figura del daño continuado, y estableciendo que el plazo comenzará a computarse desde el momento en que se

conozca el alcance definitivo del daño, que en esta ocasión es haber omitido el reconocimiento y pago de la deuda una vez intimado y puesto en mora a pagar los montos reclamados que inició con la notificación del acto núm. 151/2019 de fecha 22 de julio de 2019, y la demanda se interpuso en fecha 13 de septiembre de 2019, es decir, un mes y medio después de haber sido notificado el acto que da inicio al cómputo del plazo; que la falta de pago de la parte recurrida proviene de una serie de acciones antijurídicas que se han perpetrado por un largo tiempo, lo que debe ser considerado como un daño continuo.

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

"... 10. En ese sentido, este tribunal ha podido constatar: a) Que el recurrente, Ing. PER2 suscribió un (01) contrato con la COMISIÓN PRESIDENCIAL DE APOYO AL DESARROLLO PROVINCIAL (CPADP), en fecha 30/10/2009, respecto a la electrificación MT y BT del proyecto habitacional Sánchez, provincia Samaná, conviniendo el monto de RD$6,275,527.87, surgiendo de este modo la responsabilidad patrimonial del Estado. b) Que en fecha 22/07/2019, el ing. PER2 intimó a la COMISIÓN PRESIDENCIAL DE APOYO AL DESARROLLO PROVINCIAL (CPADP), y a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, al pago del contrato respecto a los proyectos habitacionales. c) Que en fecha 19/09/2019, el ing. PER2 interpone formal recurso contencioso administrativo en contra de la COMISIÓN PRESIDENCIAL DE APOYO AL DESARROLLO PROVINCIAL (CPADP), y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. 11. Del análisis practicado a los documentos que integran el expediente, este Tribunal ha constatado que ing. PER2 ha depositado su instancia de recurso contencioso administrativo fuera del plazo preestablecido por el legislador a los fines de iniciar una litis judicial contra la Administración Pública, esto en virtud de que si bien la recurrente disponía de un plazo de 1 año, los cuales iniciaron a partir del hecho o acto que motive la indemnización, en este caso, la culminación del proyecto habitacional Sánchez, provincia Samaná, teniendo como fecha de entrega 12 meses desde la fecha de la firma del contrato, y siendo establecido por el recurrente que fue entregado en el año 2012, se deduce que a la fecha de interposición del referido recurso en fecha 19 de septiembre del año 2019, dicho plazo establecido por la le se encuentra ventajosamente vencido, por lo que su demanda deviene en inadmisible por extemporánea. 12. La doctrina reconoce y la jurisprudencia ha consagrado el principio legal que establece que: "La violación de una o más formalidades legales origina implícitamente un fin de no recibir o medio de inadmisión". En tal virtud este Tribunal declara inadmisible el recurso interpuesto por la recurrente, contra la COMISIÓN PRESIDENCIAL DE APOYO AL DESARROLLO PROVINCIAL (CPADP), y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por violación a la formalidad procesal establecida en el artículo 5 de la Ley No. 13-07 de fecha 5/2/2007. Como consecuencia de lo anterior el Tribunal entiende que no procede conocer ni examinar los argumentos expuestos por la parte recurrente, ya que tales alegatos son cuestiones de fondo que sólo procede ponderar cuando el recurso es admitido en la forma " (sic).

13.La parte recurrente fundamenta su recurso de casación en el hecho de que los jueces del fondo realizaron una falsa interpretación del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, y, por tanto, lesionan y limitan su derecho de reclamar en justicia el pago de una deuda que contrajo el Estado dominicano y su negativa de cumplir su obligación.

14.Esta Tercera Sala, al realizar el estudio correspondiente a la sentencia impugnada (apartado relativo a las pretensiones de las partes, conclusiones de la parte recurrente, págs. 3-4), ha constatado que el asunto versa sobre una demanda principal en ejecución de contrato y cobro de acreencia y accesoriamente en reclamación de indemnización de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial como consecuencia de la inejecución

contractual que fundamenta la mencionada demanda principal. Así las cosas, en vista de que lo accesorio sigue lo principal, el régimen de la prescripción en la especie debe ser el inherente o relativo a las demandas en ejecución de los contratos administrativos, asunto del cual versará lo que sigue.

15.Al hilo de lo anterior, es necesario recordar que, en materia contractual administrativa, al igual que en el derecho común, el punto fundamental de la responsabilidad es la convención que liga a las partes contratantes, de la cual nacen obligaciones recíprocas y su incumplimiento requiere de la intervención de la justicia.

16.Sin embargo, para accionar en virtud a un contrato administrativo resulta necesario el cumplimiento de las formalidades establecidas en la ley, entre las cuales se encuentra el plazo para accionar, contado a partir del incumplimiento del contrato de que se trate.

17.Los jueces que dictaron el fallo atacado decidieron que, en la especie, la demanda debió incoarse en el término de 1 año estipulado en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, el cual regula el plazo de caducidad para la responsabilidad patrimonial en general.

18.No obstante, al tratarse de una demanda en ejecución de un contrato administrativo, debe indicarse que el ordenamiento legal no establece un plazo prescriptivo, razón por lo que deben ser aplicadas las normas del derecho común en ese aspecto, ya que esa es la solución que prescribe el artículo 29 de la Ley núm. 1494-47, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

19.En ese sentido, el párrafo único del artículo 2273 de nuestro Código Civil, indica que prescribe por el transcurso del mismo período de los dos años, contados desde el momento en que ella nace, la acción en responsabilidad civil contractual cuya prescripción no hubiere sido fijada por la ley, expresamente, en un período más extenso. Sin embargo, en los casos en que alguna circunstancia imposibilite legal o judicialmente el ejercicio de la acción, no se computará en el plazo el tiempo que dicha imposibilidad dure.

20.En concordancia con lo antes señalado, no se observa que el tribunal a quo haya procedido a ponderar una cuestión que resultaba fundamental al momento de ejercer el control de la legalidad de la actuación de la administración (en este caso omisión), de lo que se desprende el hecho de que los jueces del fondo incurrieron en el vicio denunciado por la parte recurrente, quedando configurada la falsa interpretación de la ley, ya que no aplicaron la legislación correspondiente al tratarse de una demanda en responsabilidad civil por incumplimiento de contrato; en consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

21.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.

22.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. 030-04-2021-SSEN-00255, de fecha 13 de abril de 2021, 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 Segunda 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, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici