PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 29 DE JUNIO DE 2022, NÚM. SCJ-PS-22-2043

Sentencia impugnada:Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, del 8 de noviembre de 2017.

Materia:Civil.

PER1

Abogado:Dr. Héctor A. Cordero Frías.

Recurrido:Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Abogados:Licdas. Carol Janet Suárez Núñez, Evelyn Familia, Licdos. Marino Alfonso Hernández Brito y Ezequiel de León Reyes.

Juez ponente: Mag. Justiniano Montero Montero.

Decisión: Casa

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, competente para conocer de los recursos de casación en materia civil y comercial, regularmente constituida por los jueces, Pilar Jiménez Ortiz, presidente, Justiniano Montero Montero, Samuel Arias Arzeno, Vanessa Acosta Peralta y Napoleón R. Estévez Lavandier, miembros, asistidos del secretario general, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 29 de junio de 2022, año 179.° de la Independencia y año 159.° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

En ocasión del recurso de casación interpuesto por PER2 titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 domiciliado y residente en la ADD1 de esta

ciudad; quien tiene como abogado constituido y apoderados especial al Dr. Héctor A. Cordero Frías, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 con estudio profesional abierto en la ADD2 de esta ciudad.

En este proceso figura como parte recurrida el Ayuntamiento del Distrito Nacional, entidad autónoma, regida por las disposiciones de los artículos 12 y 199 de la Constitución de la República Dominicana y la Ley núm. 176-07, del 17 de julio de 2007, sobre Organización del Distrito Nacional y los Municipios, con asiento principal en el Palacio Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, ubicado en la manzana formada por las O1 ADD3 de esta ciudad; quien tiene como abogados constituidos y apoderados especiales a los Lcdos. Carol Janet Suárez Núñez, Evelyn Familia, Marino Alfonso Hernández Brito y PER3 titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 CED4 CED5 CED6 y CED7 con estudio profesional abierto en común en uno de los salones del segundo piso del Palacio Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, ubicado en la ADD4 ADD5 de esta ciudad.

Contra la sentencia civil núm. 026-02-2017-SCIV-00786, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en fecha 8 de noviembre de 2017, cuyo dispositivo copiado textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Ratifica el defecto pronunciado en audiencia contra la parte recurrida, PER4 por falta de comparecer. SEGUNDO: Declara bueno y válido en cuanto a la forma el recurso de apelación incoado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, instrumentado en fecha 11 de julio de 2017, contenido en el acto No. 385/2017 por el ministerial Juan de Jesús Beard Núñez, de estrados de la Tercera Sala del Juzgado de Trabajo del Distrito Nacional, contra la sentencia No. 037-2017-SSEN-00316, de fecha 14 de marzo del año 2017, dictada por la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, por haberse intentado conforme a las normas procesales que rigen la materia. TERCERO: Acoge, en cuanto al fondo, el presente recurso de apelación, revocando la sentencia atacada y en consecuencia rechaza la demanda inicial en nulidad de embargo retentivo u oposición y reparación de daños y perjuicios, intentada por el señor PER5 contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por los motivos expuestos. CUARTO: Comisiona al ministerial Martín Suberví Mena, de estrados de esta corte, para la notificación de la presente sentencia. QUINTO: Condena a la apelada, PER5 al pago de las costas del procedimiento, con distracción a favor y provecho de los Licdos. Carol Jaret Suárez Núñez, Maura Castro, marino Alfonso Hernández Brito y Ezequiel de León Reyes, abogados, quienes afirman haberlas avanzado en su totalidad.

VISTOS TODOS LOS DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN EL EXPEDIENTE:

A)En el expediente constan depositados los siguientes documentos: 1) el memorial de casación de fecha 20 de abril de 2018, mediante el cual la parte recurrente invoca los medios de casación contra la sentencia recurrida; 2) el memorial de defensa depositado en fecha 28 de mayo de 2018, donde la parte recurrida invocan sus medios de defensa; 3) el dictamen de la procuradora general adjunta, Casilda Báez Acosta de fecha 17 de agosto de 2018, donde expresa que procede rechazar el recurso de casación del que estamos apoderados.

B)Esta sala en fecha 14 de febrero de 2020, celebró audiencia para conocer del indicado recurso de casación, en

la cual estuvieron presentes los magistrados que figuran en el acta levantada al efecto, asistidos del secretario y del ministerial de turno; a la indicada audiencia comparecieron la parte recurrente y la parte recurrida, quedando el asunto en fallo reservado para una próxima audiencia.

LA PRIMERA SALA, DESPUÉS DE HABER DELIBERADO:

1)En el presente recurso de casación figura como parte recurrente PER5 y como parte recurrida el Ayuntamiento del Distrito Nacional. Del estudio de la sentencia impugnada y de los documentos a que ella se refiere se advierten los eventos siguientes: a) el litigio se originó en ocasión de una demanda en nulidad de embargo retentivo interpuesta por el actual recurrente contra el recurrido, la cual fue acogida parcialmente en sede del Juzgado de Primera Instancia, según la sentencia núm. 037-2017-SSEN-00316, de fecha 14 de marzo de 2017; b) la indicada sentencia fue recurrida en apelación por la entidad demandada originalmente, instancia esta en la que el apelante planteó, por primera vez, una excepción de incompetencia de la jurisdicción civil ordinaria para conocer de la demanda de marras, indicando que el tribunal que comporta atribución por disposición del artículo 314 de la Ley 176-07, es el Juzgado de Paz Municipal o en su defecto el Juzgado de Paz ordinario, decidiendo la corte a qua, previo rechazamiento de la referida excepción, acoger el recurso, revocar la sentencia de primer grado y rechazar la demanda primigenia; fallo que fue objeto del recurso de casación que nos ocupa a instancia del demandante original.

2)Procede ponderar, en primer término, el pedimento planteado por la parte recurrida, el cual versa en el sentido de que se declare la incompetencia de la jurisdicción civil ordinaria para conocer de la demanda en cuestión, según lo establecido en los artículos 69 y 93, literal h) de la Constitución y el artículo 314 de la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, que prevé que toda contestación a raíz de un proceso de cobro compulsivo realizado por los ayuntamientos debe ser conocido por los Juzgados de Paz Municipales o en su defecto por los Juzgados de Paz Ordinarios y que el procedimiento a seguir es el que establece el Código Tributario.

3)Según resulta de la sentencia impugnada, la parte actual recurrida promovió ante la corte a qua la excepción de incompetencia que nueva vez plantea como pedimento principal en su memorial. Dicha excepción fue rechazada por la alzada mediante la sentencia criticada, lo cual no es objeto de controversia en el memorial de casación interpuesto por la parte del recurrente; tampoco se advierte que la entidad recurrida impugnara dicho aspecto en la medida en que le era adverso de la forma correcta, habida cuenta de que lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley núm. 834-78, en sede de casación carece de aplicación práctica, puesto que conforme a la técnica de casación debió plantearse mediante un medio de casación fundamentado en la incompetencia.

4)Conviene destacar que como se trata de una excepción de incompetencia en razón de la materia que puede ser promovida en todo estado, producto de la aplicación del principio de interpretación sistemática que se deriva del alcance del artículo 20 de la Ley 834-78, lo cual ha sido corroborado en reiteradas ocasiones según jurisprudencia afianzada de esta Corte de Casación, en el sentido de que en lo concerniente a la competencia al orden funcional y en razón de la materia corresponde al tribunal apoderado pronunciar la incompetencia de oficio a falta de petición de parte, sin importar el grado de jurisdicción en que se encuentre el litigio, puesto que la naturaleza de orden público en ambas reviste un sentido de ponderación equivalente en términos de un estricto control de legalidad, concebido bajo la dimensión constitucional, en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico, con particular atención en la figura del juez natural.

5)En ese contexto, esta Corte de Casación siempre puede hacer religión respecto a la competencia en razón de

la materia o funcional, aun cuando no sea invocado en el memorial de casación o en la forma procedente, como acontece en la especie, en tanto que cuestión que atañe al orden público, así como en preservación de la tutela judicial efectiva instituida en el artículo 69 de la Constitución dominicana, numerales 2 y 7 y los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, textos legales estos de los que resulta imperativo que quien conozca de cada caso es aquel juez que la ley de forma expresa ha determinado.

6)Cabe destacar que de conformidad con el artículo 19, literal m) de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, constituye una competencia propia o exclusiva del ayuntamiento los "servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos".

7)De conformidad con los artículos 200 de la Constitución y 255 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, las alcaldías de los distritos municipales tienen facultad de establecer cargas impositivas a través de arbitrios municipales. En efecto, el pago de sumas por concepto de recogida de desechos por parte del Ayuntamiento constituye un arbitrio municipal como contraprestación por el servicio prestado a los munícipes.

8)El artículo 314 de la Ley núm. 176-07 establece lo siguiente: "Cobro Compulsivo. Una vez agotados los plazos estipulados para el pago voluntario de los arbitrios y otras obligaciones económicas, los ayuntamientos podrán perseguir su cobro Compulsivo de conformidad con lo establecido en la ley. Párrafo: Los juzgados de paz municipales o en su defecto los juzgados de paz ordinarios tendrán competencia; dichos tribunales podrán ordenar las medidas cautelares y conservatorias que se consideren de lugar. El procedimiento que se sigue en el presente caso es el establecido en el Código Tributario Dominicano".

9)El Tribunal Constitucional en cuanto a la situación procesal enunciada retuvo que "Sobre los mandamientos de pagos relativos al pago de arbitrios municipales, la jurisdicción para dirimir estos reclamos es el juzgado de paz correspondiente, en virtud de lo que establece la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Este juez tiene la facultad de tomar todas las medidas cautelares que sean necesarias y pertinentes relativas al caso en cuestión (...)".

10)Según se infiere del artículo 314 de la Ley 176-07, la competencia especial conferida al Juzgado de Paz Municipal o al Juzgado de Paz Ordinario concierne a demandas en cobro por el no pago de arbitrios municipales, de medidas cautelares y conservatorias solicitadas por dicha causa, e inclusive de los reparos contra el mandamiento de pago con que se inicia dicho cobro según expuso el Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente citada, sin que expresamente como tribunal de excepción le fuere asignada conocer la validez o nulidad de un embargo retentivo como se trata en la especie.

11)Procede retener, oficiosamente, si atendiendo a la naturaleza del conflicto la jurisdicción de derecho común, es decir, el juzgado de primera instancia en materia civil y la corte de apelación civil como jurisdicción de alzada de las sentencias dictadas por el primer tribunal tenían competencia para conocer y decidir la contestación que nos ocupa.

12)En la especie, según se advierte de la sentencia impugnada y los documentos que obran en el expediente abierto a propósito de este caso, se trata de una demanda en nulidad de embargo retentivo interpuesta por el actual recurrente contra la entidad recurrida, tendente a que se declare irregular la medida trabada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en su perjuicio al tenor del acto núm. 2165/15, de fecha 10 de septiembre de 2015, instrumentado por el ministerial Abraham Emilio Cordero, por concepto de cobro de arbitrios y

derechos municipales por el servicio de recogida de basura.

13)En ese orden de ideas, el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, Orgánica del Tribunal Superior Administrativo, dispone: “El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los litigios que conciernan a vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estas controversias los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil”.

14)Cabe resaltar que la dimensión procesal de nuestro sistema jurídico en cuanto a la competencia de la jurisdicción civil de primer grado para el conocimiento de las controversias suscitada en materia contencioso-municipal, tienen la finalidad de suplir la limitante para el acceso a la justicia que importaba la ubicación de la sede del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (hoy Tribunal Superior Administrativo) en la ciudad de Santo Domingo, para que los ciudadanos que requieran de la solución a sus controversias en esa materia no tengan la obligación de acudir al Departamento Central de dicha sede para obtener la debida contestación a su litigio, sino que el juez civil de su jurisdicción territorial, en las atribuciones mencionadas, pueda decidir sobre su controversia conforme a la normativa correspondiente.

15)De lo expuesto precedentemente se advierte que las competencias establecidas por el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, cuando se trate de una controversia contenciosa administrativa suscitada en el Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, en lo relativo al control interno de la organización municipal, debe conocerse en el Tribunal Superior Administrativo.

16)De conformidad con lo estipulado por el artículo 19, literal m) de la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, antes transcrito, es competencia del Ayuntamiento el servicio de recolección de residuos en el territorio determinado que le es propio. Se trata de un servicio que realiza a favor de los munícipes para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad, logrando con ello su mayor bienestar, prosperidad y desarrollo. Como contraprestación por dicho servicio tienen la facultad de establecer un arbitrio municipal, es decir, una suma por concepto de recogida de desechos por parte del Ayuntamiento que deben erogar los munícipes.

17)En el caso que nos ocupa, la demanda original se fundamenta en que un particular o munícipe del Distrito Nacional procura la nulidad del embargo retentivo trabado en su perjuicio por un organismo de la administración pública, que es el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por concepto de facturas no pagadas por el servicio de recolección de basura, según certificado de deuda expedido, de lo que se advierte que el litigio está relacionado directamente con una de las competencias propias y exclusivas conferidas por la ley a dicha entidad, en la que el demandante aduce que la medida practicada es irregular, en tanto que no existe vinculación y no le fue notificado en cabeza del acto el título que constituye el soporte del crédito.

18)Ha sido juzgado en esta sede de casación que la demanda en validez de un embargo retentivo interpuesta por un particular contra un ayuntamiento en el marco de un contrato administrativo se trata de una controversia de

naturaleza contenciosa administrativa en la que se procura mediante la medida trabada que el órgano de la administración cumpliera con una de las obligaciones asumidas en dicha calidad, por lo que la jurisdicción que debe dirimir tal situación lo es la contenciosa administrativa y no la civil ordinaria como hasta ese momento se había interpretado.

19)Tratándose de que la demanda original versa sobre la nulidad en ocasión a un embargo retentivo trabado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional por concepto de facturas y certificado de deuda por un servicio exclusivo que en función de la ley le ofrece a sus munícipes, sujeto al pago de un arbitrio, pero que según el supuesto deudor no existe vinculación con la embargante y que tampoco se cumplió con el procedimiento establecido por la ley, es claro que se trata de una controversia de naturaleza contenciosa administrativa. Por consiguiente, el juzgado de primera instancia en materia civil y la corte de apelación civil que en su competencia funcional conoció del recurso de apelación contra la sentencia dictada en sede de primer grado eran incompetentes para dirimir la contestación en razón de la naturaleza del litigio. El tribunal competente, en virtud del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, es el Tribunal Superior Administrativo.

20)Conforme la situación expuesta y en correspondencia con el artículo 20 de la Ley de Procedimiento de Casación y el mismo texto de la Ley 834 de 1978, procede casar oficiosamente la presente sentencia, sin necesidad de ponderar los méritos del recurso, tomando en cuenta que en el caso que nos ocupa él envió debe tener lugar por ante la jurisdicción competente para conocer de esta acción.

21) Cuando el recurso de casación es decidido por un medio suplido de oficio por la Suprema Corte de Justicia, como ocurre en el presente caso, el numeral 2 del artículo 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, dispone que las costas del proceso pueden ser compensadas; en ese sentido, procede compensar dichas costas.

Por tales motivos, la PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, por autoridad y mandato de la ley y en aplicación de las disposiciones establecidas en la Constitución de la República, los artículos 1, 4, 2, 5, 6, 11, 13, 15 y 65, 66 y 67 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, de fecha 29 de diciembre de 1953, modificada por la Ley núm. 491-08; Ley núm. 13-07; Ley núm. 176-07; Ley 11-92; Ley 834 de 1978; 141 del Código de Procedimiento Civil.

FALLA:

PRIMERO: CASA la sentencia civil núm. 026-02-2017-SCIV-00786, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en fecha 8 de noviembre de 2017, y envía la contestación por ante el Tribunal Superior Administrativo, para que conozca del asunto, por los motivos expuestos.

SEGUNDO: COMPENSA el pago de las costas del proceso.

Firmado: Pilar Jiménez Ortiz, Justiniano Montero Montero, Samuel Arias Arzeno, Vanessa E. Acosta Peralta y Napoleón R. Estévez Lavandier

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.