SENTENCIA DEL 29 DE JULIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0757

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 31 de agosto de 2018.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S.A. (Edeeste).

Abogados:Licdos. Juan Manuel Berroa Reyes, Luis A. Moquete Pelletier, Orlando Fernández Hilario y Dra. Ivelisse A. Grullón Gutiérrez.

Recurrido:Ayuntamiento de La Romana.

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 29 de julio 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 la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, SA. (Edeeste), contra la sentencia núm. 030-04-2018-SSEN-00310, de fecha 31 de agosto de 2018, dictada por la Tercera Sala 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 22 de noviembre de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Juan Manuel Berroa Reyes, Luis A. Moquete Pelletier y Orlando Fernández Hilario y la Dra. Ivelisse A. Grullón Gutiérrez, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 CED3 y CED4 CED5 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 ADD2 actuando como abogados constituidos de la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, SA. (Edeeste), sociedad de servicio público e interés general constituida y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social principal ubicado en la ADD3 ADD4 ADD6 ADD7 ADD8 representada por su gerente general, PER1 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 del mismo domicilio de su representada.

En torno a la defensa del Ayuntamiento de La Romana, 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, sobre Procedimiento de Casación, artículo 6 de la Ley núm. 1486-38, sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, artículo 60 párrafo II de la Ley núm. 1494-47, que instituye Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, así como el artículo 166 de la Constitución dominicana.

Mediante dictamen suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, 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 administrativas, en fecha 20 de abril de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

El Ayuntamiento municipal de La Romana, sobre la base de lo consagrado en el artículo 134 de la Ley 125-01, indica que la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, SA. (Edeeste), posee una deuda por concepto del 3% de la facturación corriente recaudada en ese municipio durante el período comprendido desde mayo de 2010 hasta abril de 2013, por lo que emitió la factura núm. 10059, de fecha 6 de agosto de 2013; que, sin embargo, el referido ayuntamiento generó, a su vez, una deuda con Edeeste por facturación de alumbrado público y energía consumida por las dependencias municipales desde mayo de 2010 hasta abril de 2013; que, en virtud de lo anterior, Edeeste solicitó la reconsideración de la mencionada factura, bajo el entendido de que entre ambas deudas debía operar una compensación, pero el Concejo de Regidores del Ayuntamiento de La Romana, mediante resolución núm. 18, de fecha 17 de noviembre de 2015, lo declaró inadmisible, por lo que, la actual recurrente, inconforme, interpuso un recurso contencioso administrativo en procura anular y revocar tanto la factura como la resolución, así como que se ordenara la compensación de las deudas, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-04-2018-SSEN-00310, de fecha 31 de agosto de 2018, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLINA el recurso contencioso administrativo incoado por la EMPRESA DISTRIBUIDORA

DE ELECTRICIDAD DEL ESTE, SA en fecha 21 de diciembre de 2015 contra la resolución núm. 18 del 17 de noviembre de 2015, emitida por el Concejo de Regidores del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE LA ROMANA ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Romana, conforme establece el artículo 3 de la Ley núm. 13-07 del 5 de febrero de 2007; SEGUNDO: Declara el presente proceso libre de costas; TERCERO: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, EMPRESA DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DEL ESTE, SA, al AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE LA ROMANA, y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA; CUARTO: 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: Violación al Art. 165 de la Constitución. Competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer de la impugnación de acto administrativo. Segundo medio: Violación al derecho de defensa y tutela judicial efectiva. Tercer medio: Inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley 13-07" (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. Incidente

En cuanto a la excepción de inconstitucionalidad

La parte recurrente planteó, por vía del control difuso, una excepción de inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, de fecha 5 de febrero de 2007, por considerarlo violatorio al derecho de igualdad, principio de proporcionalidad, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

Dicha recurrente alega al respecto que, al dividir la jurisdicción contencioso municipal y poner a cargo de ella al Tribunal Superior Administrativo y a las Cámaras Civiles y Comerciales del Juzgado de Primera Instancia de manera conjunta o concomitante, se comete una desigualdad. Ello en vista de que los conflictos contencioso municipales del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo son conocidos por jueces expertos y especializados en la materia, como serían los jueces del Tribunal Superior Administrativo, de una jerarquía superior a los que conocen las cuestiones contencioso municipales en las provincias. de igual forma, se viola la igualdad, ya que, si bien los recursos contenciosos municipales conocidos por el Tribunal Superior Administrativo tienen un solo grado de jurisdicción, lo cierto es que por efecto de la Ley núm. 1494-47 sin otra regulación más que la del propio artículo 3 de la Ley núm. 13-07, al igual que los demás recursos contenciosos gozan del doble grado de jurisdicción que les provee la Constitución. En cambio, los recursos contencioso

municipales llevados contra las autoridades municipales de las provincias son llevados a instancia única ante jueces unipersonales, con poca experiencia en materia administrativa y por demás en un grado de jerarquía inferior a los que actualmente conocen los recursos contencioso-municipales contra hechos, decisiones y actos de las autoridades municipales del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo.

Debe decirse de manera previa que se ha planteado la inconstitucionalidad de un texto de ley que tiene incidencia evidente en la solución del presente caso, razón por la que debe abordarse conforme con el ordenamiento jurídico vigente conforme a la naturaleza de esta jurisdicción de casación.

El artículo 51 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales dispone que: "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".

La competencia para conocer, por la vía del control difuso, de las excepciones de inconstitucionalidad que le son planteadas ante esta Suprema de Justicia actuando como Corte de Casación, dimana por 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 prohibición 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, al ser de orden público e interés general, debe ser decidido por esta corte de casación, aunque constituya un medio nuevo no sometido ante los jueces del fondo, ya que es válido como excepción a la regla que impone la inadmisión de los medios de casación con esta característica.

Para proseguir con el análisis de la cuestión, es preciso remitirnos al contenido del texto legal sobre el cual recae la excepción, es decir, el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, que 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 casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estos casos 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.

La parte recurrente alega violación al principio de igualdad en virtud de lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Dominicana, indicando que: a) al diferir los conflictos contencioso municipales del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo hacia jueces expertos y especializados en la materia, como serían los jueces del Tribunal Superior Administrativo -quienes adicionalmente ostentan una jerarquía superior a los que conocen las cuestiones contencioso municipales en las provincias- se crea una discriminación respecto de los

casos que conocen los jueces de primera instancia en esa misma materia (contenciosa municipal); y, b) si bien los recursos contenciosos municipales conocidos por el Tribunal Superior Administrativo tienen un solo grado de jurisdicción, lo cierto es que por efecto de la Ley núm. 1494-47, sin otra regulación más que la del propio artículo 3 de la Ley núm. 13-07, al igual que los demás recursos contenciosos, gozan del doble grado de jurisdicción que les provee la Constitución. En cambio, los recursos contencioso municipales llevados contra las autoridades municipales de las provincias son llevados en instancia única ante jueces unipersonales, con poca experiencia de la materia administrativa y por demás en un grado de jerarquía inferior a los que actualmente conocen los recursos contencioso-municipales contra hechos, decisiones y actos de las autoridades municipales del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo.

En relación con el principio de igualdad, es preciso distinguir entre igualdad ante la ley de la igualdad en la aplicación de la ley. La primera es un mandato constitucional dirigido al legislador que se encuentra previsto en los artículos 39 y 40.15 de la Carta Magna. Dichos textos imponen al Poder Legislativo tratar igual a todas las personas que se encuentren en situaciones idénticas o análogas en relación con el término de comparación y "...solo hacerlo de forma diferente cuando existan situaciones que puedan quedar expresadas en el apotegma "tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales". La segunda es un mandato dirigido a los jueces y a la administración pública que les exige una aplicación igualitaria de las normas generales y que encuentra acomodo en el artículo 69.4 de la Constitución.

En la especie estamos en presencia de un alegato de violación del principio de igualdad ante ley y se pretende dicha situación en relación con el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, antes transcrito, debido a varias situaciones que serán abordadas por separado para una mejor comprensión del asunto.

Debe decirse, a modo de presupuesto de lo que más abajo se dirá, que el texto del artículo 3 de la Ley núm. 13-07 establece la competencia de orden jurisdiccional de lo que se conoce como "contencioso municipal", el cual se encuentra conformado por los conflictos que involucran la actividad administrativa de los ayuntamientos. Dicho texto ordena que para todas las provincias distintas al Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, la materia en cuestión sea atribución del Juzgado de Primera Instancia que conoce los asuntos civiles correspondiente al Ayuntamiento de que se trate en términos geográficos, mientras que para el mencionado Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, la competencia será del Tribunal Superior Administrativo.

Dos situaciones saltan a la vista. La primera es que lo contencioso municipal será atribución del Juzgado de Primera Instancia que conoce asuntos civiles, pero actuando como jurisdicción administrativa. Obsérvese que la mención "atribuciones civiles" se hace únicamente para la identificación del tribunal que debe conocer del asunto, ya que este último debe ser resuelto conforme con los principios que informan el derecho administrativo. Lo segundo es que la finalidad de dicha norma es fomentar el acceso a la justicia de los litigantes, permitiendo que su causa se conozca en un lugar lo más cercano posible de su domicilio, lo cual es algo obvio.

Esta realización del derecho al acceso a la justicia, que se logra con el texto cuya inconstitucionalidad se pretende, no queda eclipsada por los alegatos de inconstitucionalidad esgrimidos en su contra, sino más bien que el dicho derecho fundamental (de acceso a la justicia) justifica el establecimiento de diferentes tribunales para el conocimiento de lo contencioso municipal, siendo indiferente que los órganos jurisdiccionales escogidos sean de diferente grado. También aquí habría que apuntar que, tal y como se lleva dicho anteriormente, ambos tribunales (Juzgado de Primera Instancia y Tribunal Superior Administrativo) son especializados en la materia

que nos ocupa, es decir, conocen en su práctica judicial de lo contencioso municipal, resultando erróneo el alegato de que se viola la igualdad porque para el Distrito Nacional y la Provincia de Santo se atribuye competencia a tribunales especializados mientras que para las otras provincias no.

De la misma manera, tampoco se puede alegar violación al principio de igualdad en cuanto a la posibilidad de ejercicio de las vías de recurso. En efecto, tanto las decisiones contenciosas municipales emanadas del juzgado de primera instancia como las dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo en esa misma materia son dictadas en instancia única, es decir, en su contra no puede ser interpuesto el recurso ordinario de la apelación.

Sobre el alegado de violación del principio de proporcionalidad, se advierte que no se ha vulnerado, ya que la diferencia existente entre los distintos tribunales que deben conocer de lo contencioso municipal está, tal y como se lleva dicho anteriormente, justificada en su propia finalidad de eficientizar el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 69 de la Constitución.

Para referirnos a la alegada violación del debido proceso, de los acápites legales sometidos al análisis de conformidad con la Constitución podemos indicar que, de acuerdo con la jurisprudencia comparada, el derecho al debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos. El incumplimiento de las normas legales que rigen cada proceso administrativo o judicial genera una violación y un desconocimiento del mismo. El debido proceso constituye una garantía infranqueable necesaria para cualquier acto que pretenda imponer sanciones.

En la especie, los requerimientos establecidos en la cuestión sometida al análisis, en modo alguno impiden el acceso a la justicia o el derecho a ser oídos por la jurisdicción competente, más bien, establecen condiciones y requisitos tanto de orden sustantivo como formales, que no pueden ser catalogados como violatorios de las garantías del debido proceso.

Sobre la base de las razones expuestas, procede rechazar la excepción de inconstitucionalidad planteada, puesto que no se vulneran las disposiciones constitucionales y se procede al examen de los medios de casación que sustentan el presente recurso.

Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en síntesis, que el tribunal a quo, al declararse incompetente y declinar el conocimiento de la impugnación que interpuso Edeeste contra un acto administrativo, por ante la jurisdicción civil de la provincia de La Romana, contradice la aplicación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia sobre el artículo 165 de la Constitución, al establecer una competencia funcional de la jurisdicción contencioso administrativa, eliminando las excepcionalidades generadas por diversas leyes que atribuían a una jurisdicción civil el conocimiento de un acto administrativo, como fue la sentencia núm. 47, de fecha 14 de febrero de 2018, dictada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia; que de haber aplicado justamente este precedente y sin ignorar la supremacía de la Constitución hubieran retenido su competencia.

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

“ 6. La referida disposición no se trata de un caso aislado, sino que la intención del legislador ha sido uniforme en ese sentido, incluso en materia de amparo reafirmando de una manera más amplia con la Ley núm. 137-11,

Orgánica de Procedimientos Constitucionales y del Tribunal Constitucional y su artículo 117 en la cual no solo indica a los Gobiernos Locales sino las dependencias que se encuentren ubicadas en su demarcación. 7. Se trata -a consideración del Tribunal- de una medida adoptada por estas leyes procedimentales que persiguen un fin en común, la razonabilidad de un acceso a la justicia eficaz permitiendo que las personas incurran en la menor cantidad de estragos para reclamar sus derechos ante una Administración Pública que sin duda alguna, está en una condición de superioridad de prerrogativas y recursos no sólo de tipo económico; en tal virtud y al comprobarse que el acto administrativo que se recurre es la resolución núm. 18 del 17 de noviembre de 2015, emitida por el Concejo de Regidores del AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE LA ROMANA, procede al tratarse de una controversia de índole administrativa entre la EMPRESA DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DEL ESTE, SA y el, indicado Gobierno Local, no exenta de control Contencioso Municipal, como las vías' de hecho o una infracción de tránsito a declinar el presente caso a la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Romana" (sic).

En primer orden, debe indicarse que la infracción a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia no es causa de apertura del recurso de casación. En efecto, "si bien la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia contribuye eficazmente a la unificación de los criterios jurídicos sobre la correcta aplicación de la ley y sirve de orientación plausible a las corrientes de interpretación judicial de las leyes, la violación a una jurisprudencia no es, en el estado actual de nuestro derecho, motivo de casación, la cual aún constante, puede ser variada".

La razón de la imposibilidad de invocar la violación a la jurisprudencia como medio de casación es precisamente que esta puede ser variada debido al carácter dinámico del derecho, lo cual implica la prohibición del planteamiento de sus interpretaciones pétreas, tal y como ocurre en el presente caso.

Este asunto remite a la vieja discusión de la obligatoriedad o no de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia cuando actúa como corte de casación, es decir, este alegato guarda una relación directa con la respuesta sobre si la jurisprudencia (interpretación abstracta de la ley) que hace la corte de casación se impone a los jueces del fondo, constituyendo, en consecuencia, una autoridad de derecho, o si por el contrario, constituye una directriz no obligatoria para los referidos funcionarios judiciales, constituyendo únicamente una autoridad de facto o moral.

Decimos que esta discusión guarda relación con este medio planteado en especie, debido a que solo tendría objeto alegar contradicción en la aplicación de un criterio jurisprudencial (interpretación de la ley) en la medida en que sea obligatorio, ya que, en caso contrario, no tendría sentido dicho alegato.

En el estado del ordenamiento jurídico dominicano actual, ningún tribunal está obligado a someterse a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia cuando esta, al actuar como corte de casación, realiza la interpretación de la ley aplicable al caso de que se trate, pues a ello se oponen: a) la regla establecida en el artículo 5 del Código Civil, que prohíbe a los jueces decidir por medio de disposición general y reglamentaria; b) la autoridad relativa de la cosa juzgada en una decisión; y c) el principio de independencia de los jueces previsto en el artículo 151 de la Constitución de la República.

La Ley núm. 821-27, del 21 de noviembre de 1927, sobre Organización Judicial y sus modificaciones, en su artículo 10 establece que, los Tribunales son independientes unos de otros y respecto de cualquiera otra autoridad, en cuanto al ejercicio de sus funciones judiciales; pero en cuanto a su funcionamiento regular, al orden interior y a la conducta que deben observar sus miembros, todos están sometidos al poder disciplinario,

según las reglas que establece esta ley.

Así las cosas, solo en el caso del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53 del 1953, sobre procedimiento de casación, para el caso de reenvío después de la resistencia del juez del primer envío, a causa de un segundo recurso de casación por la misma razón que la primera, es que se impone al segundo tribunal conformarse con la decisión de la Corte de Casación. No obstante, hay que señalar que ello solo se refiere al caso en cuestión y no a otros, ya sea que cursen el mismo tribunal u otros diferentes, aunque el punto discutido jurídicamente sea el mismo.

Es por ello que al artículo 2 de la Ley de Procedimiento de Casación núm. 3726-53 del año 1953, en virtud al cual la Suprema Corte de Justicia debe mantener la uniformidad en la interpretación de la ley, debe atribuírsele un significado en combinación con los textos constitucionales y legales reseñados anteriormente, de los cuales resulta que en el contexto constitucional vigente, la no obligación jurídica, por parte de los jueces del fondo, de acatar la interpretación que de la ley realice la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación.

Es decir, la jurisprudencia de la corte de casación no constituye un precedente obligatorio, pues su autoridad moral (de facto, no jurídica), deriva de factores diversos, entre los que se incluye su tradición ininterrumpida desde al año 1908 en la actividad jurisdiccional dominicana. Claro, todo sin deseñar el principio de seguridad jurídica que deben salvaguardar los jueces del fondo, los cuales deben éticamente evitar no atacar la jurisprudencia de la corte de casación sin motivación válida que avale tal situación.

En este punto, se debe destacar que nuestra Constitución señala en su artículo 164, que la Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia. Sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la ley; y, el artículo 165, expresa que: Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 1. Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter; 2. Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia; 3. Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles; 4. Las demás atribuciones conferidas por la ley.

A partir de lo anterior, esta Tercera Sala entiende menester aclarar que, si bien la Constitución establece que habrá Tribunales Contencioso Administrativos de Primera Instancia, lo cierto es que hasta el momento, no han sido creados por la ley, según lo exige el principio del juez natural, con competencia previa a la ocurrencia de los hechos a juzgar. Es por ello que debe permanecer -con excepción de los tribunales del Distrito Nacional y de la provincia Santo Domingo- la competencia del Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, el cual, en virtud de las disposiciones del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, será el competente para dirimir, en única instancia, los conflictos entre los municipios y los administrados conforme al procedimiento contencioso tributario.

Adicionalmente, se puede inferir que es la propia Constitución la que reconoce y confiere competencia a los Juzgados de Primera Instancia para conocer las controversias entre las personas y los municipios, al momento

en que ella señala que es la ley (en este caso la 13-07 en su artículo tercero) la que determinará el ámbito de la competencia de la jurisdicción administrativa.

En ese sentido, el artículo 165 de la Constitución expresamente establece que será competencia de los Tribunales Superiores Administrativos "conocer en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley". De lo que debe interpretarse que la Constitución deja una discreción legal al legislador para disponer todo lo concerniente a los casos en los cuales dichos tribunales tendrán competencia, constituyendo esto una garantía esencial en todo Estado Social de Derecho. De ahí que, tal y como se lleva dicho, los juzgados de primera instancia, actuando como jurisdicción contencioso-administrativa, resultan competentes, como bien indica el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, para conocer de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios"

Esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal a quo pronunció su incompetencia sobre la base de que, al tratarse de una controversia de índole administrativa entre Edeeste y el Ayuntamiento de La Romana no exenta de control contencioso municipal, procedía que el presente caso fuera declinado a la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Romana, estando dicha decisión conforme con los principios y normas del derecho administrativo.

En vista de que se ha concluido en el sentido de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia no es obligatoria para los jueces del fondo y de que la decisión del tribunal a quo fue emitida con base en la Constitución y las leyes que rigen la materia, debe rechazarse este primer medio propuesto.

Para sustentar su segundo medio de casación, la parte recurrente argumenta, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en una violación al derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva al indicar en su sentencia que la hoy recurrente optó por no referirse ante el pedimento de incompetencia, no obstante notificársele dicha situación por acto de alguacil, con el cual se le concedió un plazo de 15 días para que formule su escrito de réplica, todo en vista de que no tuvo conocimiento del indicado acto de alguacil, el cual podría estar sujeto a inscripción en falsedad, dado que no se tiene constancia de recibido. Pero aún se haya notificado dicho acto, el tribunal debió poner en mora otorgando un plazo adicional.

En el apartado "Cronología del proceso" de la sentencia que se impugna, el tribunal a quo indicó lo que se transcribe a continuación:

"En tal virtud tanto la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA como el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE LA ROMANA hicieron depósito de su Dictamen núm. 00736-2016 y escrito, respectivamente, que fueron comunicados a la parte recurrente mediante acto de alguacil núm. 00695-2016 del 30 de agosto de 2016, instrumentado por el ministerial Roberto Eufracia Urefla. Posteriormente, y en razón de los escritos depositados por la parte recurrida, la EMPRESA DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DEL ESTE, SA en fecha 31/7/2017 replicó los escritos depositados" (sic).

Más adelante, al proceder a dar respuesta a la excepción de incompetencia presentada, el tribunal a quo, estableció lo siguiente:

" 3. La parte recurrente optó por no referirse a tal pedimento, no obstante notificársele Auto núm. 4188 del 2/8/2016, con el cual se le concedió un plazo de 15 días para que formule su escrito de réplica, mediante acto de

alguacil núm. 00695/2016 del 30 de agosto de 2016, instrumentado por el ministerial Roberto Eufracia Ureña" (sic).

Esta Suprema Corte de Justicia ha mantenido el criterio de que la finalidad del derecho de defensa es asegurar la efectiva garantía y realización de los principios procesales de contradicción y de igualdad de armas, principios que imponen a los órganos judiciales el deber de asegurar la equidad en el curso del proceso e impedir que se impongan limitaciones a una de las partes que puedan desembocar en una situación de indefensión que contravenga las normas constitucionales; formando el derecho de defensa parte integral del debido proceso, el cual, a su vez, se ha desarrollado en dos (2) grandes ejes que son: 1º) debido proceso adjetivo o formal, el cual supone unas garantías procesales mínimas; y 2º) debido proceso sustantivo, el cual se relaciona con un mínimo de justicia material en cuanto al fondo de la contestación.

De manera que se vulnera el debido proceso cuando, como consecuencia de la inobservancia de una norma procesal, se provoca una limitación real y efectiva del derecho de defensa, ocasionando un perjuicio, que coloca en una situación de desventaja a una de las partes frente a las demás.

La ley núm. 1494-47 de 1947, sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, expresa en su artículo 27, que: Si el Procurador General Administrativo o la parte contraria la acompañaren de nuevos alegatos, el Presidente del Tribunal por auto hará comunicar dichos alegatos a la otra parte, para que amplié su defensa si lo cree pertinente, enviándola al Presidente del Tribunal dentro de los diez días de la comunicación. Asimismo, el artículo 28, continúa indicando que: Una vez que las partes hayan puntualizado sus conclusiones y expuesto sus medios de defensa el asunto controvertido se reputará en estado y bajo la jurisdicción del tribunal.

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, del estudio del expediente conformado en ocasión del presente recurso, así como de los hechos fijados en la sentencia impugnada, advierte que los jueces del fondo procedieron a poner en conocimiento a la hoy recurrente tanto del escrito de defensa presentado por el Ayuntamiento de La Romana, como del dictamen del Procurador General Administrativo, a través del indicado acto de alguacil núm. 00695/2016, del 30 de agosto de 2016, instrumentado por el ministerial Roberto Eufracia Ureña, el cual, como fue reconocido por la propia recurrente, está dotado de fe pública, por lo que esta tenía a su disposición mecanismos legales (como la inscripción en falsedad) si realmente no tuvo conocimiento de él, como indica en sus argumentos, los cuales no fue llevado a cabo. Además, esta Sala pudo verificar, como bien se indica en la sentencia impugnada, que la hoy recurrente presentó escrito de réplica en fecha 31 de julio de 2017, lo cual no fue refutado por esta, lo que evidencia que, contrario a lo sostenido en su medio de casación, el tribunal a quo no incurrió en violación alguna a su derecho de defensa o a la tutela judicial efectiva, debido a que las partes se encontraban en igualdad de condiciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, teniendo la oportunidad de presentar sus alegatos de defensa y respetándose los plazos de ley, en consecuencia, también procede rechazar este segundo medio de casación examinado.

Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, verificar que, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley y el derecho, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente, procediendo rechazar el presente recurso de casación.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, en el recurso de casación en esta materia no habrá 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, SA. (Edeeste), contra la sentencia núm. 030-04-2018-SSEN-00310, de fecha 31 de agosto de 2018, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en apartado anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F., 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, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici