PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-1097

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de agosto de 2019.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Licdos. Alejandro Alberto Paulino Vallejo y Melvin Rafael Velásquez Then.

Juez ponente: Mag. Rafael Vásquez Goico.

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, 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 octubre 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 PER2 contra la sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00316, de fecha 30 de agosto de 2019, 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 11 de marzo de 2020, en la

secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Alejandro Alberto Paulino Vallejo y Melvin Rafael Velásquez Then, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 y CED3 con estudio profesional, abierto en común, en la ADD1 ADD2 ADD3 Santo Domingo, Distrito ADD4 actuando como abogados constituidos de PER2 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 del mismo domicilio de sus abogados constituidos.

2.En torno a la defensa del Ministerio de Administración Pública, 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.

3.Mediante dictamen de fecha 29 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 administrativas, en fecha 25 de mayo 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 virtud del acta de sometimiento núm. 2310, de fecha 2 de diciembre de 2013, el señor PER2 fue conminado por el Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), a realizar el pago de las cotizaciones adeudadas en la Colecturía o Tesorería Municipal correspondiente a la Caja General del IDSS.

6.En fecha 23 de diciembre de 2013, la Gerencia de Promoción de Aportes del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), certificó que el señor PER2 había cumplido satisfactoriamente con los pagos de las cotizaciones.

7.Posteriormente, en fecha 15 de noviembre de 2016, PER2 incoó formal demanda en responsabilidad patrimonial, devolución de valores y solicitud de astreinte contra el Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00316, de fecha 30 de agosto de 2019, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Rechaza los medios de inadmisión, interpuesto por la parte recurrida y la parte recurrente, por los motivos expuestos. SEGUNDO: Declara bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 15/11/2016, por el señor PER2 contra El INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS), por haber sido incoado de conformidad con la Ley. TERCERO: El tribunal procede a reconocer la certificación de fecha 23/12/2013, emitida por la Gerencia de Promoción de Aportes del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), donde se hace constar

que en su sistema de control de pagos se encuentra registrado como patrono el señor PER2 y el cual cumplió satisfactoriamente con los pagos de cotizaciones al IDSS, quedando demostrado a través de la misma que el recurrente pagó la suma de quinientos sesenta y dos mil novecientos noventa y ocho pesos con 49/100 centavos O1 como le fue requerido mediante acta de sometimiento núm.2310, de fecha 02/12/2013. CUARTO: En cuanto al fondo, rechaza la solicitud de devolución de la suma de quinientos sesenta y dos mil novecientos noventa y ocho pesos con 49/100 centavos O1 en manos del recurrente, por los motivos precedentemente expuestos. QUINTO: Rechaza la solicitud de astreinte, por las razones antes expuestas SEXTO: Declara el proceso libre de costas. SÉPTIMO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría al parte recurrente señor PER2 a la parte recurrida El INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS) y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. OCTAVO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic)

III. Medios de casación

8.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Desnaturalización de los hechos. Segundo medio: Falta de motivaciones de la sentencia recurrida. Tercer medio: Carencia de asidero jurídico de la sentencia recurrida” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9.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.

10.Para un mejor entendimiento de la presente decisión, debemos indicar que, en el segundo y tercer medio de casación propuestos, la parte recurrente alega dos vicios de casación de distinta configuración, dirigidos contra aspectos distintos de la sentencia impugnada, razón por la cual esos aspectos serán examinados en forma separada para mantener la coherencia de la presente decisión.

11. Así las cosas, la parte recurrente arguye, tanto en el primer medio propuesto como en el primer aspecto del segundo y tercer medio de casación, los cuales se reúnen por su conexidad y para dispensar una mejor solución al asunto, que los jueces del fondo incurrieron en desnaturalización de los hechos al interpretar que el recurrente saldó una deuda con el Instituto Dominicano de Seguros Sociales cumpliendo con su obligación, cuando no estuvo nunca obligado legalmente a tributar con la parte recurrida y que por esa razón saldó su deuda, lo cual es falso toda vez que la obligación previamente quedó ipso facto extinguida cuando se promulgó la Ley núm. 87-01 sobre Seguridad Social.

12. Sostiene que la decisión judicial recurrida no contiene motivos que la sustenten puesto que no explica por qué el recurrente mantenía una obligación legal con la parte recurrida, como tampoco explica ni invoca la base legal que explique la responsabilidad legal del recurrente con el recurrido, lo que la afecta de falta de motivos y

base legal, por lo que procede su casación.

13. La valoración de los aspectos de estos medios de casación requiere referirnos a las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción de fondo, establecidas de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) que en fecha 2 de diciembre de 2019 el Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) dictó el acta de sometimiento núm. 2310, mediante la cual se conminaba a PER2 al pago de las cotizaciones adeudadas por ante la Tesorería o Colecturía Municipal correspondiente o en la Caja General del IDSS mediante cheque certificado a favor del colector de impuestos internos; b) que posteriormente la Gerencia de Promociones de Aportes del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) emitió la certificación de fecha 23 de diciembre de 2013, haciendo constar el señor PER2 había cumplido satisfactoriamente con el pago de las cotizaciones al IDSS, por un monto de O1 como consecuencia de los trabajos realizados en el Centro Educativo el Puerto, provincia Azua de Compostela; c) que en fecha 15 de noviembre de 2016, PER2 interpuso formal recurso contencioso administrativo en responsabilidad patrimonial alegando haber pagado una doble tributación y solicitando al Tribunal Superior Administrativo que ordene la devolución del monto de RD$562,998.49, respecto de lo cual concluyó tanto el Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), solicitando el rechazo de la acción por improcedente, mal fundada y carente de base legal y que sea condenada la parte recurrente al pago de la suma de O2
d) que la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo concluyó rechazando la solicitud de devolución de los montos solicitada por tratarse del obligaciones concernientes al pago de las cotizaciones al Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) y por esta no haber demostrado sus argumentos.

14. Conviene en esta parte tener en cuenta que en sus conclusiones formales presentadas ante el tribunal a quo por la hoy recurrente consignadas en la sentencia que se impugna, pág. 3, solicitó: “PRIMERO: Que sea acogida tanto en la forma como en el fondo, la presente acción judicial contra el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), por todas las razones antes expuestas en el preámbulo de la presente acción judicial. SEGUNDO: Que sea condenado el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), a la devolución a favor del demandante de la cantidad de quinientos sesenta y dos mil novecientos noventa y ocho pesos con 49/100 centavos O1 por concepto de doble tributación, por las razones antes expuestas en el preámbulo de la presente acción judicial. TERCERO: Que sea fijado una astreinte de O3 pesos diarios a favor del demandante y en contra del demandado por cada día que transcurra el incumplimiento de la decisión judicial a dictarse (), pero aún más importante es el hecho que los jueces del fondo retuvieron como aspecto a determinar en el considerando núm. 21, pág. 10. Lo siguiente: “En cuanto al caso que nos ocupa y realizando una ponderación lógica y ordenada de los puntos presentados por las partes, corresponde a la sala, en primer lugar, referirse a las disposiciones de los pagos de cotizaciones adeudadas y luego hacer un analisis de los presupuestos que han sido presentados por las partes, con la finalidad de determinar si corresponde la devolución del pago que alude la parte recurrente haber realizado erróneamente por ante una entidad que no correspondía.

15.El tribunal a quo fundamentó su decisión de rechazo de las pretensiones de la parte hoy recurrente en su recurso contencioso administrativo, sobre la base de los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“22. Respecto del contenido sustancial de las disposiciones emanadas del artículo 30 párrafos I y II de la Ley núm. 1896-48 sobre Seguros Sociales se desprende lo siguiente: Todas lascotizaciones de los asegurados obligatorios, serán descontadas por el patrono semanalmente asus servidores y por su importe y por el de

aquellas que le están atribuidas en su calidad detal, se pagarán mensualmente, previa facturación hecha por el Instituto con arreglo a la escalade salarios semanales promedios establecidos en el artículo 25 de la Ley, para los Servidoresde carácter fijo. (Ley núm). 5301, de febrero de 1960, G. O. 8448). Párrafo L- En lo querespecta a los trabajadores móviles u ocasionales pagaran mensualmente las cotizaciones queles correspondan, mediante nómina presentada y por el formulario correspondiente. Párrafo11.- El monto de las cotizaciones a que se refieren el artículo y párrafo procedentes seráentregado por cuenta del Instituto Dominicano de Seguros Sociales cada mes en los primeroscinco días después de vencido éste, en las colecturías de Rentas Internas. (Modificado por Leynúm. 5301 de fecha 10 de febrero de 1960). 23. En ese orden de ideas, cabe señalar que fue depositado por el recurrente como elemento de prueba: 1) El acta de sometimiento núm. 2310, de fecha 02/12/2013, emitida por el Departamento de recaudaciones del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, la cual no obstante conminar al mismo al pago de la cotizaciones adeudadas, hace constar la salvedad de que el referido pago debía realizarse en la Colecturía o Tesorería Municipal correspondiente o en la Caja General del IDSS, mediante cheque certificado a favor del colector de Impuestos Internos o del IDSS, respectivamente, cuando el monto a pagar era de los quinientos pesos (RD$500.00). 2) La certificación de fecha 23/12/2013, añada por la Gerencia de Promoción de Aportes del Instituto Dominicano de Seguros des, suscrita por el licenciado PER3 Gerente de Promoción de Aportes del IDSS,\donde se hace constar que en su sistema de control de pagos se encuentra registrado como patrono el señor PER4 el cual cumplió satisfactoriamente con los pagos de cotizaciones al IDSS, respecto a los trabajos de construcción del Centro Educativo el Puerto, ubicado en el Puerto, Azua, por el monto de diecinueve millones setecientos cincuenta y cuatro mil trescientos treinta y tres pesos con 01/100 centavos O4 nómina pagada al IDSS por la suma de quinientos sesenta y dos mil novecientos noventa y ocho pesos con 49/100 centavos (RD$562,998.49). 24. Que conforme se aprecia de los argumentos y pretensiones del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), no reconoce la certificación de fecha 23/12/2013, emitida por la Gerencia de Promoción de aportes del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, a través del licenciado Roberto Paula, Gerente de Promoción de Aportes del IDSS, por no contener los soportes del pago anexo, su número de registro patronal, así como por carecer de la liquidación total de la obra, considerándola sin ningún valor probatorio y por consiguiente no le libera del pago, por no cumplir con las formalidades establecidas en el artículo 33 de la ley 1896, sobre Seguros Sociales. 25. Al respecto, este tribunal tiene a bien puntualizar, que nuestra Carta Magna encomienda a los Tribunales al decidir sobre los conflictos que son sometidos ante su jurisdicción, salvaguardar primordialmente las garantías de los justiciables que buscan defender sus derechos e intereses en aquellos conflictos que puedan surgir con la administración; sobre esta base, cuando la administración pública presume irregularidades (falsificación) respecto a la expedición de sus propios actos, como en el caso de la especie lo ha externado la parte recurrida, no solo debe limitarse a expresarlo, sino a presentar al tribunal prueba sobre lo alegado, declarado por autoridad competente de conformidad con la ley, puesto que todo acto se presume con valor jurídico hasta prueba en contrario. Que así las cosas, respecto a la autenticidad de la certificación antes mencionada, esta sala al constatar que la misma fue expedida por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), Gerencia de Promociones de Aportes, que fue el departamento que le requirió el pago conforme al acta de sometimiento núm. 2310, consta del membrete, hoja timbrada, sello gomígrafo de la institución, se encuentra debidamente firmada, sellada, con su impuesto liquidado, y posee un contenido objetivo y fehaciente respecto a los compromisos de pagos honrados por el recurrente, al no ser presentada prueba alguna que refute lo contrario respecto a su valor jurídico, el tribunal procede a reconocer la misma. / 26. Cabe destacar, que el rigor que tiene la presentación de una prueba en la actividad o conjunto de actuaciones llevadas a cabo en un proceso por las partes, es acreditar la existencia o el acaecimiento de determinados hechos o circunstancias incluso de carácter jurídico relevante para la decisión del conflicto existente entre las partes, esto pone en relieve, que la prueba a ser presentada debe ir dirigida al convencimiento del juzgador sobre la

verosimilitud o realidad del factum probandum del hecho; que en el caso la especie la parte recurrente ha externado en sus pretensiones que se le está realizando por parte de la administración pública una doble tributación respecto al monto pagado de las cotizaciones, pero se limitó a presentar al tribunal pruebas que demuestren que le estén cobrando nuevamente el monto que mediante certificación emitida por la administración pública estableció que el recurrente honró sus compromisos de pagos. 27. En esa tesitura, esta sala tomando en consideración las disposiciones jurídicas más arriba mencionadas, así como el estudio y ponderación pormenorizado de los medios de pruebas aportados y pretensiones presentadas por las partes en el proceso, al constatar mediante la certificación expedida por el INSTITUTO DOMINICANO DE SEGUROS SOCIALES (IDSS), GERENCIA DE PROMOCIONES DE APORTES de que el recurrente efectuó el pago en cumplimiento de sus obligaciones, procede a reconocer la referida certificación respecto aliaga-efectuado por un monto de quinientos sesenta y dos mil novecientos noventa y ocho pesos con 49/100 centavos (RD$562,998.49), por haberse demostrado que el monto requerido en su momento por el Departamento de Recaudaciones del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, fue pagado, esto a fines de evitar confusiones futuras en perjuicio del recurrente; pero en cuanto a solicitud de devolución de la suma antes mencionada en manos del recurrente se procede a rechazar tal pedimento, en vista de que se ha comprobado mediante el acta de sometimiento núm. 2310, del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), Departamento de Recaudaciones, que hubo una infracción que generó como consecuencia el pago realizado y reconocido por el tribunal respecto al recurrente. Por lo que en ese aspecto procede a rechazar el presente recurso" (sic).

16.La sentencia debe contener los motivos en que fundamenta su fallo, en cumplimiento del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, contestando así las conclusiones explicitas y formales de las partes sean estas principales, subsidiarias o medios de inadmisión, mediante una motivación suficiente y coherente.

17. En ese mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, reiterando mediante sentencia de fecha 4 de septiembre de 2018, el criterio sostenido respecto de la adecuada motivación de las decisiones jurisdiccionales expresando que: " La debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagrados en las disposiciones de los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas que se aplicarán. Lo anterior implica que, para que una sentencia carezca de fundamentación, debe carecer de los motivos que justifican el análisis del juez en cuanto a su decisión y las razones jurídicas que la determinan, comprendiendo todas las cuestiones sometidas a decisión, con una argumentación clara, completa, legítima y lógica, así como la aplicación de la normativa vigente y aplicable al caso

18. Siendo así las cosas resulta evidente que los jueces del fondo, para llegar a la conclusión de rechazar el recurso contencioso administrativo, analizaron únicamente el argumento referente al doble pago de los montos requeridos por la administración pública, sin emitir pronunciamiento ni motivación alguna de cuyo contenido se pueda extraer siquiera una contestación implícita sobre por qué el recurrente estaba dotado de una obligación legal frente al Instituto dominicano de Seguros Sociales (IDSS); que al no emitir contestación alguna respecto de un aspecto neurálgico en la controversia del asunto, quedó configurada la falta de motivos alegada.

19. De lo anterior esta Tercera Sala concluye, que esta falta de respuesta sobre uno de los puntos litigiosos convierte al acto que incurre en esa irregularidad en violatorio al ejercicio del derecho a la defensa y al debido

proceso en general y, en consecuencia, debe ser sancionado por la vía de la casación, obligando al tribunal a qua reexaminar el fondo en toda su extensión, por lo que resulta innecesario pronunciarnos sobre los demás medios de casación propuestos.

20. 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, 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.

21. En materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47, de 1947, aún vigente en este aspecto.

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, 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: CASA la sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00316, de fecha 30 de agosto de 2019, 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 Primera 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 ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

César José García Lucas, Secretario General.

www.poderjudici