PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 28 DE OCTUBRE DE 2022, NÚM. SCJ-PS-22-3072

Sentencia impugnada:Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, del 22 de junio de 2017.

Materia:Civil.

Recurrente:Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Abogados:Licdos. Romeo Ollerkin Trujillo Arias, Oscar de Oleo Selffe y Dra. Selma Méndez Risk.

Recurrido:Fepan Construcción, S. R. L.

Abogado:Lic. Raúl Quezada Pérez.

Juez ponente: Mag. Napoleón R. Estévez Lavandier.

Decisión: Casación por incompetencia.

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 y Napoleón R. Estévez Lavandier, asistidos del secretario general, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 28 de octubre 2022, año 179.° de la Independencia y año 160.° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

En ocasión del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), institución pública, con domicilio en la ADD1 ADD2
de esta ciudad; la cual tiene como abogados constituidos a los Lcdos. Romeo Ollerkin Trujillo Arias, Oscar

de Oleo Selffe y la Dra. Selma Méndez Risk, dominicanos, mayores de edad, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 respectivamente, con estudio profesional abierto en la ADD3 ADD2 de esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán.

En este proceso figura como parte recurrida Fepan Construcción, S. R. L., sociedad comercial constituida y organizada de acuerdo con las leyes de la República, con domicilio social en la ADD4 Manoguayabo, Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, debidamente representada por su gerente administrativo PER1 dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado y residente en la ADD5 ADD6 de esta ciudad; quien tiene como abogado constituido al Lcdo. Raúl Quezada Pérez, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 con estudio profesional abierto en la ADD7 ADD8

Contra la sentencia civil núm. 026-03-2017-SSEN-00417, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en fecha 22 de junio de 2017, cuyo dispositivo copiado textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), mediante acto No. 0932/2016, de fecha 12/12/2016, por el ministerial Abraham Emilio Cordero Frías, ordinario de la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, en consecuencia, CONFIRMA en todas sus partes la sentencia recurrida No. 034-2016-SCON-01261, relativa al expediente No. 034-2015-00856, de fecha 14/11/2016, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, según la motivación dada. SEGUNDO: CONDENA a la parte recurrente, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), al pago de las costas del procedimiento a favor y provecho del Lic. Raúl Quezada Pérez, por los motivos anteriormente expuestos.

VISTOS LOS DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN EL EXPEDIENTE:

A.En el expediente constan: a) memorial de casación depositado en fecha 23 de agosto de 2017, mediante el cual la parte recurrente invoca los medios de casación contra la sentencia recurrida; b) memorial de defensa depositado en fecha 28 de septiembre de 2017, donde la parte recurrida invoca sus medios de defensa; y c) dictamen del Procurador General de la República de fecha 23 de junio de 2020, donde solicita que se acoja el presente recurso de casación del que estamos apoderados.

B. Esta sala en fecha 4 de noviembre 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 solo comparecieron los abogados de la parte recurrida, quedando el asunto en estado de fallo.

LA PRIMERA SALA, DESPUÉS DE HABER DELIBERADO, CONSIDERA QUE:

1)En el presente recurso de casación figuran Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), parte

recurrente; y como parte recurrida Fepan Construcción, S. R. L. Este litigio se originó con la demanda en cobro de pesos incoada por la parte recurrida contra la ahora parte recurrente, la cual fue acogida por el tribunal de primer grado; fallo que fue apelado por ante la corte a qua, que rechazó el recurso y confirmó la sentencia primigenia, mediante decisión núm. 026-03-2017-SSEN-00417, de fecha 22 de junio de 2017, ahora impugnada en casación.

2)La parte recurrente propone contra la sentencia impugnada los medios de casación siguientes: “Primer medio: Falta de base legal. Contradicción e insuficiencia de motivos. Desnaturalización de los hechos de la causa y de los documentos; Segundo medio: Omisión de estatuir. Motivos insuficientes o faltantes y falta de ponderación documentos; Tercer medio: Incompetencia de atribución y de orden público por tratarse de un asunto de la competencia del tribunal administrativo”.

3)En cuanto a los puntos que atacan los medios de casación propuestos por la parte recurrente, la sentencia impugnada se fundamenta esencialmente en los motivos que se transcriben a continuación:

“() que ese sentido, es preciso que esta Sala de la Corte tenga a bien referirse al respecto de la incompetencia planteada y verificar que de lo que realmente se trata es de una demanda en cobro de pesos, intentada por la sociedad comercial Fepan Construcción, S.R.L., por el hecho de esta haber realizado trabajos de pavimentación a requerimiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), según se desprende de las facturas que han servido de base a la demanda que ahora ocupa nuestra atención, generando esto una relación comercial entre el Estado y un particular, no así una relación contractual entre ambas partes, situación está que escapa de la competencia del Tribunal Superior Administrativo; que el artículo 1, párrafo, inciso (a) de la Ley No. 1307, sobre el Tribunal Superior Administrativo, dispone lo siguiente: Artículo 1. Párrafo: Extensión de Competencias. El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (a) de la responsabilidad patrimonial del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los municipios que conforman la provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por su inobservancia o incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridad judicial competente, que diriman controversias relativas a actos inherentes a sus funciones’; que por su parte, el artículo 3 de la Ley No. 1494 de 1947, que instituye la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, señala que: El Tribunal Superior Administrativo será la jurisdicción competente para conocer y decidir, en la primera y última instancia, las cuestiones relativas al cumplimiento (...), como igualmente las que versen sobre el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado las Comunero Distritos Municipales; que es preciso referimos al artículo 165, numerales primero y segundo de nuestra Carta Magna, el cual indica las atribuciones de los tribunales Superiores Administrativos, al tenor de lo siguiente: ‘I) 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 contenciosos administrativos de primera instancia; Tal y como razonó el tribunal a-quo, existe una acreencia del demandante, sociedad comercial Fepan Construcción, S.R.L., frente a la demandada. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), y no así una demanda en responsabilidad patrimonial atribuida al Estado, la cual, si es de la competencia del Tribunal Superior Administrativo, según lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley No. 107-13, por lo que siendo así las cosas, procede rechazar la solicitud de incompetencia planteada por la parte demandada, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), valiendo el presente considerando, decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia; que una vez saneado el

proceso, procede en virtud del efecto devolutivo del recurso de apelación, referirse al fondo de la demanda, y en ese sentido, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), pretende con su recurso, que la sentencia recurrida sea revocada y rechazada en todas sus partes la demanda primigenia en cobro de pesos; concluyendo a contrario la parte recurrida y demandante principal, que dicha sentencia sea confirmada en todas sus partes. En la especie de lo que se trata es de una demanda en cobro de pesos interpuesta por la razón social Fepan Construcciones, S.R.L., en contra del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), por alegadamente tener unas facturas vencidas que no han sido saldadas sobre el alquiler, y traslado de equipos pesados (rodillo, greader, pavimentadora, camión de volteo, retro excavadora y frezadora) los cuales fueron utilizados por el ministerio para la pavimentación de carreteras como lo son de Monte Plata a Jarabacoa, de Santo Domingo a Jarabacoa, de Santo Domingo a Miches, de Sierra Prieta a Campamento; de Campamento a Monte Plata, de Gina a la Colonia, de la Colonia a Miches, de Campamento a la 30 de mayo, de Campamento-Villa Altagracia, entre otros, siendo un hecho incontestable que los equipos contratados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la realización de los trabajos corresponden a la vía pública, quedando dichos trabajos plasmados y recogidos en las facturas aportadas a tales fines, la cuales constan en el expediente. En ese sentido, y en directa aplicación de! artículo 1315 del Código Civil que señala que, todo aquel que alegue un hecho en justicia está en la obligación de probarlo, ya que en derecho: alegar no es probar, por su parte, la demandante entidad Fepan Construcción, S.R.L., han hecho depósito de las facturas números: 141,152, 170, 206, 237, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 256, 257, 260, 261, 263, 264, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 289, 291, 292, 293, 298, 301 y 303, de fechas comprendidas entre el catorce (14) del mes de marzo del año dos mil doce (2012) y el doce (12) del mes de junio el año dos mil trece (2013), ascendente a la suma de veintiún millones trescientos noventa y tres mil doscientos ochenta y dos pesos dominicanos con 00/100 (RD$21,393,282.00), las cuales contienen las tres exigencias del crédito para ser reclapiadas, esto es que sea cierto, líquido y exigible; que contrario ha hecho la parte recurrente. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), ya que no ha depositado documentación alguna que demuestre haberse liberado de manera total de la deuda que hoy se reclama, por lo que esta Sala tiene a bien recordar que las formas establecidas por el artículo 1234 del Código Civil, para la, extinción de la obligación, son las siguientes: “Se extinguen las obligaciones: Por el pago. Por la novación. Por la quita voluntaria. Por la compensación. Por la confusión. Por la pérdida de la cosa. Por la nulidad o rescisión. Por efecto de la condición resolutoria, que se ha explicado en el capítulo precedente; y por la prescripción que será objeto de un título particular ()”.

4)En el desarrollo del tercer medio de casación, ponderado en primer término por la solución que se adoptara, la parte recurrente solicita que se declare la incompetencia de atribución del presente proceso, en razón de que se trata de un asunto de la competencia exclusiva del tribunal superior administrativo según lo dispone el art. 1 de la Ley 13 de 2007, al tratarse de un cobro de pesos a una entidad centralizada del Estado.

5)Por el contrario, la parte recurrida defiende la sentencia impugnada alegando, en síntesis, que la excepción de incompetencia fue debidamente rechazada en ambas instancias anteriores en razón de que lo que alega la recurrente es un asunto que solo sería posible cuando el Estado produce un contrato para la realización de cualquier asunto y en ese caso sería meramente del dominio público; pero en el caso de la especie, el Estado actúa como una persona moral común en el ámbito comercial.

6)Del estudio de la decisión, se advierte que ante la corte a qua la parte ahora recurrente solicitó la incompetencia del tribunal en razón de la materia, bajo los mismos fundamentos ahora esbozados, excepción que fue rechazada por la alzada estableciendo que “del examen de las facturas que sirvieron de base a la

demanda primigenia, se comprueba la existencia de una relación comercial entre el Estado y un particular, no así una relación contractual entre ambas partes, situación está que escapa de la competencia del Tribunal Superior Administrativo".

7)En ese sentido, contrario a lo establecido por la alzada, se impone advertir que el concepto por el cual Fepan Construcción, S. R. L., reclamó la acreencia al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones consiste en trabajos de pavimentación, por lo que, conforme a las disposiciones de la Ley 340 de 2006, sobre Compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones, modificada por la Ley 449 de 2006, se exige para este tipo de trabajos el agotamiento de procedimientos de licitación pública, pues se trata de negociaciones entre el Estado y particulares que tienen por objeto bienes públicos, de lo que se advierte que la demanda constituye un caso del ámbito de la competencia de la jurisdicción administrativa.

8)Al respecto el art. 3 de la Ley 1494 de 1947, dispone lo siguiente: "El Tribunal Superior Administrativo, será la jurisdicción competente para conocer y decidir, en primera y última instancia, las cuestiones relativas al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos administrativos —concesiones y contratos de servicios públicos o de construcción de obras públicas— celebrados por el Estado, por los establecimientos públicos, el Distrito de Santo Domingo, las comunes y distritos municipales con personas o empresas particulares, como igualmente las que versen sobre el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado, las comunes o distritos municipales", cuya competencia fue posteriormente traspasada al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo en virtud de lo dispuesto por el párrafo I del art. 1 de la Ley 13 de 2007, que establece: "El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (a) de la responsabilidad patrimonial del Estado ()".

9)Es preciso destacar que se entiende por contrato administrativo el instrumento que permite a la administración pública contratar con los particulares con el fin de concesiones de servicios y obras públicas, tales como los contratos de obras, contratos de concesión de obras públicas, contrato de gestión de servicios públicos, contratos de suministro y de servicios, etc.

10)En el caso ocurrente, la parte hoy recurrente es el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, entidad centralizada del Estado, lo que significa que todas las controversias que puedan suscitarse contra dicho ministerio debe ser ventilado ante la jurisdicción especial, que sería el Tribunal Superior Administrativo.

11)En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha verificado que, dada la naturaleza de la acreencia cuyo cobro se persigue, corresponde a la referida jurisdicción administrativa conocer del presente proceso, como ha venido planteando la parte recurrente, por lo que procede acoger el medio de casación bajo examen y casar por incompetencia la sentencia impugnada, designando el tribunal competente, al cual se envía el asunto para que juzgue nuevamente el fondo de la controversia.

12)Al tenor del numeral 3 del art. 65 de la Ley 3726 de 1953, las costas en casación podrán ser compensadas cuando la sentencia fuere casada por cualquiera violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces, como ocurrió en la especie.

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; art. 65 Ley 3726 de 1953; art. 1 Ley 13 de 2007; art. 3 Ley 1494 de 1947.

FALLA:

PRIMERO: CASA POR INCOMPETENCIA la sentencia civil núm. 026-03-2017-SSEN-00417, dictada en fecha 22 de junio de 2017, por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en consecuencia, DESIGNA al Tribunal Superior Administrativo como jurisdicción competente, al cual se retorna la causa y las partes para que juzgue nuevamente el asunto, por los motivos expuestos.

SEGUNDO: COMPENSA las costas del proceso.

Firmado por: Pilar Jiménez Ortiz, Justiniano Montero Montero, Samuel Arias Arzeno 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.

www.poderjudici