SENTENCIA DEL 1RO. DE JUNIO DE 2011, NÚM. 11

Sentencia impugnada:	Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente Tribunal Superior Administrativo, del 7 de noviembre de 2008.
Materia:	Contencioso-administrativo.
Recurrente:	Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte.
Abogado:	Lic. Olivo A. Rodríguez Huertas.
Recurrida:	Consorcio Duquesa, S. A.
Abogados:	Licdos. Hugo Lombert, Gabriel del Rosario y Bernardo Ledesma.

TERCERA SALA

Casa

Audiencia pública del 1ro. de junio de 2011.

Preside: Juan Luperón Vásquez.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte, entidad de derecho público regulada conforme a las disposiciones de la Ley núm. 176-07, con su domicilio y asiento social ubicado en la Av. Hermanas Mirabal esquina General Modesto Díaz, urbanización Máximo Gómez, Villa Mella, representado por el Lic. Jesús Féliz, síndico municipal, dominicano, mayor de edad, cédula de identidad y electoral núm. 001-0261357-7, contra la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2008 por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente denominado Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a los Licdos. Hugo Lombert y Gabriel Del Rosario, abogados del recurrido Consorcio Duquesa, S. A.;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el 12 de enero de 2009, suscrito por el Licdo. Olivo A. Rodríguez Huertas, con cédula de identidad y electoral núm. 001-0003588-0, abogado del recurrente, mediante el cual propone los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el 3 de febrero de 2009, suscrito por los Licdos. Bernardo Ledesma, Hugo Lombert y Gabriel del Rosario, con cédulas de identidad y electoral núms. 001-0113080-5, 002-0025973-7 y 001-0129289-4, respectivamente, abogados del recurrido;

Visto el auto dictado el 30 de mayo de 2011, por el magistrado Juan Luperón Vásquez, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo, en su indicada calidad, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de

conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

La CORTE, en audiencia pública del 24 de febrero de 2010, estando presentes los Jueces: Pedro Romero Confesor, en funciones de Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal, asistidos de la Secretaria General y después de haber deliberado los jueces signatarios de este fallo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 7 de mayo de 2004, el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte y la empresa Consorcio Duquesa, S. A., suscribieron un Contrato de Concesión para la Operación y Aprovechamiento del Gas del Relleno Sanitario del Vertedero de Duquesa, ubicado en el municipio de Santo Domingo Norte; b) que en fecha 15 de septiembre de 2006, el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte dictó la Resolución núm. 80-2006, que dispone la Rescisión del Contrato Administrativo suscrito con el Consorcio Duquesa, cuyo dispositivo dice lo siguiente: "**Primero:** Otorgar, como al efecto otorgamos, poderes tan amplios como fueren necesarios a la administración municipal, en la persona del señor síndico, Lic. Jesús Féliz, para que en nombre y representación del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte rescinda unilateralmente el Contrato de Concesión de la Operación y Aprovechamiento del Gas del Relleno Sanitario de Duquesa, de fecha 7 de mayo del año 2004, al tenor de las disposiciones de los artículos 1134, 1183 y 1184 del Código Civil, en virtud de las constantes violaciones a la obligación contraída por dicha empresa con el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte; **Segundo:** Ordenar, como al efecto ordenamos, a la Administración Municipal realizar el procedimiento de conciliación y facturaciones de los valores económicos que normaron el período de vigencia del contrato, y en caso de que el Consorcio Duquesa, S. A., tenga deudas pendientes de pago con el Ayuntamiento, reclamarlas por todas las vías; **Tercero:** Autorizar, como al efecto autorizamos, a la Administración Municipal a realizar todas las acciones administrativas y operaciones que fueren necesarias para prestar y mantener la Operación y Aprovechamiento del Gas del Relleno Sanitario de Duquesa y disposición final de residuos sólidos (basura), auxiliándose de cualquier entidad que estime la utilidad para asumir y regular el vertedero de Duquesa; **Cuarto:** Disponer, como al efecto disponemos, que la Administración Municipal informe al Consejo de Regidores, en un plazo no mayor de 45 días, sobre el procedimiento de rescisión del contrato con la compañía Consorcio Duquesa, S. A., y autoriza a la Administración Municipal a requerir y contratar acuerdos con otras compañías respecto a propuestas que guardan relación con el sistema a utilizar para mejorar las condiciones del vertedero de Duquesa; **Quinto:** Comunicar la presente resolución a la Administración Municipal, a los fines correspondientes"; c) que en fecha 18 de septiembre de 2006, mediante Acto núm. 461-2006 instrumentado por el ministerial Greyton Antonio Zapata Rivera, Alguacil Ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, le fue notificada dicha decisión al Consorcio Duquesa, S. A.; d) que no conforme con esta decisión la empresa Consorcio Duquesa S. A., interpuso recurso contencioso-administrativo ante el tribunal a-quo que dictó la sentencia, ahora impugnada, cuyo dispositivo es el siguiente: **Primero:** Declara, bueno y válido en la forma el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa Consorcio Duquesa, S. A., contra el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte; **Segundo:** Declara resiliado el contrato de fecha 7 de mayo del año 2004, de Operación y Aprovechamiento del Gas de Relleno Sanitario Duquesa, suscrito entre el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte y el Consorcio Duquesa, S. A.; **Tercero:** Condena al Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte a pagar a la empresa Consorcio Duquesa, S. A., la suma de Cuarenta Millones de Pesos (RD$40,000,000.00), en reparación de los daños y perjuicios causados por terminación unilateral del

contrato que los vincula; **Cuarto:** Ordena, la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la parte recurrente, Consorcio Duquesa, S. A. y al Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo";

Considerando, que en su memorial introductivo contra la sentencia impugnada, el recurrente propone, como fundamento de su recurso los medios siguientes: **Primer Medio:** Violación del artículo 47 de la Constitución de la República y del artículo 9, párrafo I de la Ley núm. 1494 de 1947; **Segundo Medio:** Violación por errónea aplicación del artículo 1382 del Código Civil;

En cuanto a la inadmisibilidad del recurso:

Considerando, que en su escrito de defensa, la recurrida solicita la inadmisibilidad del presente recurso de casación y para fundamentar su pedimento, alega, que el recurrente no depositó la Resolución núm. 80-2006, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte, que es la prueba en que se apoya para hacer valer su recurso, por lo que conforme a lo previsto por el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación que establece que "el memorial de casación deberá ir acompañado de una copia auténtica de la sentencia que se impugna y de todos los documentos en que se apoye la casación solicitada", dicho recurso debe ser declarado inadmisible al no cumplir con esta disposición;

Considerando, que por disposición expresa del artículo 60 de la Ley núm. 1494 de 1947 que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa se establece que el recurso de casación, en esta materia, se interpone conforme a las disposiciones establecidas para la materia civil y comercial por la Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación; que si bien es cierto que el referido artículo 5 de esta ley, en su redacción vigente al momento de la interposición del presente recurso, al regular el procedimiento instituido para la casación en los asuntos civiles y comerciales exigía que el memorial de casación fuera acompañado de la copia autentica de la sentencia impugnada y de los documentos que respaldaran dicho recurso, no menos cierto es, que esta disposición no era aplicable a la materia contencioso administrativa, ya que el citado artículo 60 en su párrafo IV excluía, expresamente, la aplicación de esta norma al disponer lo siguiente: "No será necesario en esta materia acompañar el memorial de casación con la copia de la sentencia recurrida ni con los documentos justificativos del recurso, los cuales serán enunciados solamente en dicho memorial, de modo que el Secretario General de la Suprema Corte de Justicia los solicite sin demora al Secretario General de la Cámara de Cuentas a fin de incluirlos en el expediente del caso"; que en consecuencia, y dado que el recurso de casación de que se trata se introdujo bajo el imperio de esta disposición, la recurrente no tenía que acompañar su memorial con estos documentos, ya que así lo dispuso el propio legislador, por lo que el pedimento de inadmisibilidad formulado por la recurrida resulta improcedente y carente de base legal y en consecuencia procede rechazarlo;

Considerando, que en el desarrollo del primer medio invocado contra la sentencia impugnada el recurrente alega, en síntesis, lo siguiente: "que el artículo 47 de la Constitución de la República dispone que la ley solo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub-judice o cumpliendo condena y que tal como ha señalado el profesor Froilán Tavares en su obra Elementos de Derecho Procesal Civil, Volumen I, Segunda Edición, página 18, "es evidente que este precepto constitucional contiene una doble prescripción: una dirigida al juez, mandándole aplicar la ley solamente a los hechos consumados posteriormente a su vigencia; otra dirigida al legislador, prohibiéndole dictar leyes con efecto retroactivo; que en el caso, la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, ha desconocido ese texto constitucional, pues ha estatuido declarando la admisibilidad del

recurso contencioso administrativo interpuesto por Consorcio Duquesa, S. A., fundado en un texto legal, la Ley núm. 13-07 de fecha 5 de febrero de 2007, que no existía en el momento en que la Sala Capitular del Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte dictó el acto administrativo mediante el cual, debido a los incumplimientos de la recurrida, rescindió el contrato administrativo intervenido entre ellos; que en efecto y tal como consta en la sentencia impugnada, el referido acto administrativo se produjo mediante la resolución núm. 80-2006, dictada en fecha 15 de septiembre de 2006 y dicho acto fue notificado a la empresa recurrida en fecha 18 de septiembre de 2006, por lo que conforme a la ley vigente al momento de dictarse el acto impugnado, Consorcio Duquesa, S. A., disponía del plazo de 15 días, previsto en el párrafo I del artículo 9 de la Ley núm. 1494 de 1947, computado a partir de la notificación, para recurrir en reconsideración dicha resolución por ante la Sala Capitular del Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte o interponer el recurso contencioso administrativo por ante el tribunal superior administrativo, lo que no hizo y es por ello, que al interponer su recurso en fecha 16 de febrero de 2007, es decir casi cinco meses después, dicha empresa lo hizo de manera extemporánea; que refiriéndose a las leyes que modifican un plazo de prescripción, los hermanos Mazeaud nos enseñan que si el plazo para interponer una acción ha expirado antes o durante la entrada en vigor de la ley nueva, la acción no debe renacer: ello tendría el efecto definitivamente realizado y es por ello que al actuar como lo hizo, la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo ha incurrido en una violación de los textos denunciados en este medio";

Considerando, que en la sentencia impugnada se expresa "que en cuanto al segundo medio propuesto, invocando la parte recurrida la caducidad del recurso por no haberse este interpuesto dentro de los treinta días a partir de la notificación de la resolución del contrato de concesión, este tribunal es de criterio que al solicitar de manera principal la parte recurrida la rescisión del contrato de recolección de basura, conjuntamente con una demanda en daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, se aplica el plazo mas largo establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 que establece que "en los casos de responsabilidad patrimonial del Estado, los municipios, los organismos autónomos y sus funcionarios, el plazo para recurrir ante el tribunal contencioso tributario y administrativo será de un año, a partir del hecho o acto que motive la indemnización"; que en el caso de la especie, el plazo se inició a partir de la notificación del Acto núm. 461-2006 de fecha 18 de septiembre del año 2006, instrumentado por el ministerial Greyton Antonio Zapata Rivera, Alguacil Ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, contentivo de la notificación de la resolución dictada por la sala capitular del ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte y que autoriza al sindico municipal proceder a la rescisión del contrato de recolección de basura y desechos sólidos intervenido con Consorcio Duquesa, S. A.; que en base a lo anteriormente expuesto, el recurrente estaba dentro del plazo de un (1) año, establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 para recurrir ante esta jurisdicción; por lo tanto carece de fundamento dicho medio de inadmisión y se rechaza por improcedente, mal fundado y carente de base legal";

Considerando, que al establecer en su sentencia que "la recurrente estaba dentro del plazo de un (1) año establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 para recurrir ante esa jurisdicción y en base a esto proceder a declarar admisible dicho recurso", el tribunal a-quo incurrió en una evidente vulneración del principio de la irretroactividad de la ley, así como también violó el artículo 9, párrafo I de la Ley núm. 1494 de 1947, al no aplicar el plazo previsto por dicho artículo para recurrir ante esa jurisdicción, que es el texto legal que rige en el caso de la especie; que en la sentencia impugnada consta que el acto administrativo que dio origen a la presente litis, fue la Resolución núm. 80-2006, dictada por el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte en fecha 15 de septiembre de 2006 y notificada a la empresa hoy recurrida en fecha 18 de septiembre de 2006 mediante Acto núm. 461-2006 y que el

recurso de la entonces recurrente fue interpuesto varios meses después, esto es, el 16 de febrero de 2007; que de conformidad con el artículo 9, párrafo I de la Ley núm. 1494 de 1947, toda reclamación en contra de esta decisión debió ser incoada ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo de quince días computados a partir de la notificación del acto recurrido, tal como lo exige el referido artículo 9, que es el texto legal que rige al momento en que se dictó y se notificó el acto recurrido, por lo que bajo el imperio del mismo fue que se inició y consolidó el plazo para accionar contra esta decisión, contrario a lo establecido por el tribunal a-quo en su sentencia; que si bien es cierto que de conformidad con lo previsto por el artículo 5 de la ley núm. 13-07 el plazo para recurrir en responsabilidad patrimonial contra el Estado, sus instituciones y los municipios es de un año a partir del hecho o acto que motive la indemnización, no menos cierto es que este plazo no aplica al caso que se ventila en la especie, ya que al momento de dictarse la ley 13-07 del 5 de febrero de 2007, ya se había extinguido el plazo de 15 días para reclamar contra el acto administrativo dictado por la sala capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte que dispuso la rescisión del contrato administrativo suscrito con el Consorcio Duquesa; por lo que toda acción contra esta decisión, tanto en lo principal como en lo accesorio debió ser interpuesta dentro del plazo de 15 días a partir de la notificación de la misma, tal como lo exige el señalado artículo 9, párrafo I de la ley núm. 1494, vigente en ese entonces; que al no reconocerlo así y establecer en su sentencia que el plazo aplicable en la especie era el previsto por el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 y en base a esto declarar admisible dicho recurso, el tribunal a-quo incurrió en una clara violación del principio de la irretroactividad de la ley al pretender retrotraer un nuevo plazo para aplicarlo a situaciones jurídicas que ya se habían materializado y culminado bajo el imperio de un plazo anterior, lo que está en total contradicción con dicho precepto constitucional que le exige a todo juez aplicar la ley solo a los hechos que se han consumado y perfeccionado de forma posterior a su vigencia; que en consecuencia, resulta evidente que en la sentencia impugnada se ha incurrido en los vicios invocados por el recurrente en el medio que se examina, lo que deja a dicho fallo sin base legal, por lo que procede su casación sin necesidad de analizar los demás medios propuestos;

Considerando, que en materia contencioso-administrativa no ha lugar condenación en costas, ya que así lo dispone el artículo 60 de la ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto.

Por tales motivos: **Primero:** Casa la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2008 por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo hoy Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la primera sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 1° de junio de 2011, años 168° de la Independencia y 148° de la Restauración.

Firmado: Juan Luperón Vásquez, Enilda Reyes Pérez, Darío O. Fernández Espinal y Pedro Romero Confesor. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran al pie, en la audiencia pública del día, mes y año en ella expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.