
Sentencia impugnada:	Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de La Vega, del 9 de septiembre de 2015.
Materia:	Contencioso Administrativo.
Recurrente:	Elisa Import, SRL.
Abogado:	Lic. Ricardo Alberto Suriel H.
Recurrido:	Alexis Francisco Pérez López.
Abogado:	Lic. Antonio J. Cruz Gómez.

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 de la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **8 de julio de 2020**, año 177° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Elisa Import, SRL., contra la sentencia núm. 1375, de fecha 9 de septiembre de 2015, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, en atribuciones contencioso administrativa municipal, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 19 de octubre de 2015, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de la sociedad comercial Elisa Import, SRL., sociedad anónima existente de acuerdo con las leyes de la República Dominicana, RNC 1-0300377-1, con domicilio social en la calle Duvergé núm. 18, municipio y provincia La Vega, representada por sus gerentes Ramona Elisa Sánchez Almonte y Antonio Hilario Alberto, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 047-0117427-0 y 047-0058903-1, con domicilio, abierto en común, en el de su representada; la cual tiene como abogado constituido al Lcdo. Ricardo Alberto Suriel H., dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 047-0002254-6, con estudio profesional abierto en la calle Juan Bosch núm. 72, primer nivel, municipio y provincia La Vega.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 30 de diciembre de 2015, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por Alexis Francisco Pérez López, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 047-0067215-9, domiciliado y residente en el municipio y provincia La Vega, en calidad de alcalde del Ayuntamiento Municipal de La Vega; entidad que tiene como abogado constituido al Lcdo. Antonio J. Cruz Gómez, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0232769-9, con estudio profesional abierto en las oficinas administrativas del Palacio Municipal y domicilio *ad hoc* en el estudio del Lcdo. Juan Bautista Castillo Peña y Jorge Luis Hoogluitter Henríquez, ubicado en la avenida Prolongación 27 de Febrero, plaza Bohemia, local 204, sector Las Caobas, municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo.

Mediante dictamen de fecha 4 de julio de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la

Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que procede rechazarlo.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en sus atribuciones de lo *contencioso administrativo*, en fecha 30 de octubre de 2019, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, asistidos de la secretaria y del ministerial, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

II. Antecedentes

Entre la Alcaldía del Ayuntamiento Municipal de La Vega y la sociedad comercial Elisa Import, SRL., se suscribió un contrato de compraventa de mercancías y alegando la vendedora el incumplimiento de pago, inició la parte hoy recurrente una demanda en cobro de pesos que terminó con la sentencia núm. 1142, de fecha 29 de julio de 2012, que acogió la demanda condenando al Ayuntamiento Municipal de La Vega al pago de los montos adeudados y fijando un interés judicial de un 1.5% desde la demanda en justicia hasta la ejecución de la sentencia.

Ante la dificultad de cumplimiento de la indicada sentencia, la parte hoy recurrente la sociedad comercia IElisa Import, SRL., mediante instancia de fecha 13 de febrero de 2015, interpuso recurso contencioso administrativo municipal en declaratoria de oponibilidad de la condena y en reparación de daños y perjuicios contra Alexis Francisco Pérez López, dictando la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, en atribuciones contencioso administrativa municipal, la sentencia núm. 1375, de fecha 9 de septiembre de 2015, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: *En cuanto al fondo, RECHAZA la demanda en Declaración de Oponibilidad de Condena y Reparación en Daños y Perjuicios interpuesta por la entidad comercial Elisa Import, S.R.L., en contra del Ingeniero Alexis Francisco Pérez López, por las razones expuestas precedentemente; SEGUNDO: COMPENSA las costas del proceso, en vista de que el Procurador General Administrativo no se refirió (sic).*

III. Medios de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Falta de base legal. **Segundo medio:** Incorrecta interpretación de la ley”.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

En atención a la Constitución de la República, al 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, al 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. Incidentes

La parte recurrida, solicita de manera principal, en su escrito de defensa, que el recurso de casación sea declarado inadmisibile sustentando en que carece de fundamento legal, toda vez que las Leyes núms. 1494-43 y 13-07, que rigen la materia contenciosa administrativa, no disponen su aplicación para los casos de reclamaciones por daños y perjuicios.

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, del análisis del planteamiento de la pretensión de inadmisibilidat y del expediente conformado en ocasión del presente recurso, advierte que el objeto del apoderamiento del tribunal *a quo* consistió en la liquidación del interés provisional, la responsabilidad patrimonial del Estado generada ante el incumplimiento de la ejecución de la sentencia impugnada y del requerimiento de diversas medidas tendentes a obtener la inscripción del crédito a favor de la parte hoy recurrida, en el presupuesto de la administración local, aspectos reglados de manera directa por el artículo

44 de la Ley núm. 1494 al colocar a la jurisdicción contencioso administrativa, en la especie, municipal, la competencia para resolver sobre las dificultades de ejecución de sus sentencias y otorga al juzgador la capacidad para fijar, a petición de la parte interesada, en la misma sentencia, las indemnizaciones que deberán recibir las partes gananciosas, por efectos del fallo principal o en los casos de incumplimiento.

De manera que, al haber sido dictada la indicada sentencia en el tenor de la citada norma y habiendo sido dictada en única instancia, el presente recurso de casación sí tiene los fundamentos legales formales para ser analizado por esta Tercera Sala, por lo que procede rechazar el medio de inadmisión examinado, *procediendo al análisis de los medios del recurso*.

Para apuntalar su primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en falta de base legal, al no exponer, con motivos suficientes y precisos, cuáles fueron los elementos que le permitieron tomar la decisión de rechazar el recurso contencioso en oponibilidad de sentencia, de manera que se pudiera apreciar si la ley se aplicó correctamente o no, máxime cuando la ejecución de la sentencia primigenia solo podía materializarse con la inscripción en el presupuesto por parte del Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de La Vega, a requerimiento de la parte hoy recurrida, que al no haber ejecutado dicho mandato, la parte hoy recurrente tuvo como perjuicio haber perdido un inmueble como causa directa e inmediata de la falta de liquidez generada por la omisión del funcionario público.

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

"Después de un examen exhaustivo de los documentos depositados en el expediente, además de la instancia contentiva del Recurso interpuesto por Elisa Import, S.R.L., en la cual solicita que la Sentencia No. 1142, de fecha 29 de julio del 2013, emitida por este tribunal, que condena a la Alcaldía del Municipio de La Vega o El Ayuntamiento de La Vega, al pago de DIECIOCHO MILLONES TRESCIENTOS VEINTE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS DOMINICANOS CON CUARENTA Y SIETE CENTAVOS (RD\$18,320,435.47), a favor de la hoy demandante, el tribunal considera que no procede ni la declaratoria de Oponibilidad en la persona del Ingeniero Alexis Francisco Pérez López, porque el como persona física, no existe un vínculo con esa sentencia y con relación a sus función pública de Alcalde del Municipio de La Vega, la única obligación que tiene como funcionario es darle continuidad a las actuaciones del Ayuntamiento, pero no puede ser declarado oponible esa condenación, porque a juicio de este tribunal es improcedente y carente de todo fundamento legal, razón por la cual rechaza esa solicitud de Oponibilidad" (sic).

Esta Tercera Sala entiende preciso indicar, que el recurso contencioso administrativo en oponibilidad tiene como objeto hacer solidariamente responsable al funcionario público de las obligaciones pecuniarias consignadas en una sentencia que reconoce al Estado como deudor del administrado, lo cual supone necesariamente que en el momento en que los jueces del fondo valoraron la procedencia o no de esta particular figura, debían tomar en cuenta los elementos propios de la solidaridad existente en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, los cuales han sido fijados por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en funciones de corte de casación, en el sentido de que debe quedar establecido que: "a) se trata de un caso de responsabilidad subjetiva, debiendo establecerse una actuación u omisión antijurídica; b) haber una concurrencia entre el órgano y el servidor público para producir el daño de que se trate; y c) si la especie involucró dolo o imprudencia grave en la comisión del perjuicio, lo cual no se presume y su prueba está a cargo de quien la alega por aplicación supletoria del derecho común, la cual es posible siempre que se respete las particularidades del derecho administrativo".

En la especie, al tratarse de un tema de solidaridad entre el gobierno local de que se trata y su alcalde, para que dicha situación fuera establecida, los jueces del fondo debían revisar la ocurrencia de los requisitos antes expuestos, es decir: 1) que se tratara un tema de responsabilidad subjetiva, que supone la ocurrencia de una actuación u omisión antijurídica de la administración y su agente; 2) una concurrencia de actuación de ambos para la comisión del daño; y 3) que haya intervenido dolo o negligencia grave.

Siendo prudente resaltar que no constituye un requisito obligatorio para comprometer la responsabilidad del Estado y sus funcionarios el dictado de un acto administrativo escrito, pudiendo desprenderse efectos jurídicos lesivos de actos administrativos verbales sujetos a comprobación, como de una omisión propiamente.

Para que las pretensiones de oponibilidad de las obligaciones pecuniarias indicadas en una sentencia irrevocable y cuyo objeto es hacer extensivo al patrimonio de un funcionario público el crédito reconocido a favor del administrado, puedan proceder en buen derecho, se hace necesario la constatación de la existencia de un vínculo de naturaleza tal que permita apreciar el control del funcionario público en la acción u omisión constitutiva como hecho generador del crédito reconocido en la sentencia que se pretende le sea oponible (cumplimiento del requisito de concurrencia) esto en razón de que la responsabilidad debe ser personal y proporcional a las actuaciones puntuales que realicen los funcionarios; es decir, una cosa es pretender daños y perjuicios en ocasión de la inexecución de la sentencia contra un funcionario que impide la materialización de la ejecución y otra es pretender, como al efecto pretende el hoy recurrente, que la obligación derivada del crédito reconocido en una sentencia le sea extendida al funcionario público, para lo cual resultaría necesario acudir a la figura del "*levantamiento del velo*" de donde se deviene la oponibilidad a la persona física por encima de la personalidad jurídica de la Administración Pública.

El levantamiento del velo o la oponibilidad de obligaciones consignadas en una decisión contra un funcionario público, tiene aplicación cuando se utiliza la personalidad jurídica de la Administración Pública con fines contrarios a las buenas prácticas administrativas, por ende -como ocurre en el derecho comercial- "(§) la ley y el juez deben prescindir de tal personalidad, porque no puede emplearse con fines ilícitos, de engaño o de fraude"; esto en razón de que esta figura "pretende evitar el empleo abusivo de la persona jurídica para eludir el principio de responsabilidad patrimonial universal".

Dentro de las principales causales para levantar el "*velo administrativo*" y así hacer oponible una condenación al funcionario público, se encuentra el uso de la personalidad jurídica de la Administración Pública con fines de abuso de derecho, la cual requiere, conforme a la doctrina predominante, que las proposiciones fácticas establecidas en el recurso contencioso administrativo "pongan de manifiesto la circunstancia objetiva (ejercicio anormal) y la subjetiva (voluntad de perjudicar)"; sin olvidar que "solo cabe acudir a esta doctrina cuando el abuso es patente, manifiesto y solo imbuido de la intención de dañar".

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, advierte que, contrario a lo sostenido por el hoy recurrente, del estudio del expediente conformado en ocasión del presente recurso, no existe prueba de que el funcionario público hubiese tenido control organizacional del Ayuntamiento Municipal de La Vega y que actuase de forma dolosa en ocasión de la falta contractual que dio lugar a la sentencia que generó el crédito que se le pretendía hacer oponible a la parte hoy recurrida mediante el recurso contencioso administrativo, de manera que al determinar el tribunal *a quo* que no procedía declarar la oponibilidad de la decisión actuó conforme a la ley al no haber sido probada actuación personal del funcionario en la falta argüida, como tampoco quedaron patentes las condiciones que, para el levantamiento del velo administrativo, ha dispuesto de manera pacífica la doctrina y que se señalan en párrafos anteriores en la presente sentencia.

Para apuntalar su segundo medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* ha desconocido el régimen jurídico de los daños y perjuicios, en tanto que obvia que el hecho de que no fuera inscrita en el presupuesto general del Ayuntamiento el crédito adeudado, como consecuencia de la omisión de la parte hoy recurrida, en su calidad de funcionario público, constituye una falta, que produjo como daño la pérdida del local comercial donde la empresa hoy recurrente proveía sus servicios, a raíz de la falta de liquidez generada por la omisión, caracterizándose los elementos constitutivos de responsabilidad civil contrario a lo señalado por el tribunal *a quo*.

Para fundamentar el rechazo de la demanda en daños y perjuicios, el tribunal *a quo* expuso los motivos

que textualmente se transcriben a continuación:

"Con relación a la demanda en daños y perjuicios interpuesta por la hoy demandante en contra del Ingeniero Alexis Francisco PérezLópez, el tribunal la rechaza, porque no se la probado los elementos constitutivos de la responsabilidad civil a la luz del artículo 1382 del Código Civil, entiéndase: la falta, el daño y el vínculo de causalidad; ahora bien, con relación a su función como Alcalde es menester que la parte demandante a la hora de retenerle la falta como funcionario público debe ser en base a una actuación de hecho o por intermedio de un acto administrativo, entiéndase una acción u omisión, eso a la luz de las disposiciones del artículo 90 de la Ley 41-08 sobre FunciónPública, y la parte demandante le ha probado esa falta consistente en que no solo sometido a la Sala Capitular la inclusión en el presupuesto del crédito en base a la sentencia, tal como lo consigna la Ley 176-07 en sus artículos desde 334 al 353, pero resulta ser que el daño no ha sido probado, pues el hecho de depositar una sentencia de adjudicación donde la parte demandante perdió su inmueble no constituye una prueba del daño, el cual tiene que ser actual, material, directo; además no existe un vínculo de causalidad entre la falta de no someter a la Sala Capitular la inclusión de esa sentencia, y el hecho de que la parte demandante haya perdido su inmueble. Además de que, cuando se tipifica la responsabilidad civil establecida bajo el fundamento del precitado artículo 90 la persecución no es de manera personal solo contra el servidor público, sino que es solidaria a la del Estado (en este caso el Ayuntamiento) porque actúa en su nombre o por mandato, no porque de forma particular y separada cause un daño al administrador o en este particular a la empresa demandante, para retener este tipo de responsabilidad el daño debe ser causado en el ejercicio de la función, la responsabilidad de los servidores no se ciñe a sus actos personales y particulares, sino en el desempeño de sus funciones, pero el daño no ha sido probado, ni el vínculo de causalidad tampoco."

Es preciso indicar, que por mandato expreso de lo señalado en el artículo 59 de la Ley núm. 107-13, no puede existir responsabilidad sin la verificación de un daño indemnizable, en razón de que la pretensión de responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra fundada en el detrimento personal -o perjuicio- sufrido por el administrado a causa del funcionamiento anormal o antijurídico de la administración, teniendo los administrados el deber de acreditar tal daño ante los jueces del fondo, así como la existencia de un vínculo entre el daño y la actuación administrativa lesiva; en la especie se advierte que la parte hoy recurrente se limitó a depositar la sentencia de adjudicación como justificación del daño, sin que de la sola existencia de un proceso de embargo inmobiliario que terminó con la indicada sentencia, se pudiera deducir la ocurrencia de un daño directo, efectivo e inmediato producido por la no ejecución de la sentencia, ni mucho menos un vínculo entre la no inscripción en el presupuesto y la adjudicación de uno de sus inmuebles, de manera que los elementos constitutivos de la responsabilidad civil invocada no fueron debidamente acreditados ante la jurisdicción contencioso administrativa municipal.

Del estudio general de la sentencia impugnada se 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 le ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, procediendo rechazar el recurso de casación.

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 con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

UNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la compañía Elisa Import, SRL., contra la sentencia núm. 1375, de fecha 9 de septiembre de 2015, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, cuyo dispositivo ha sido

copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico. Cesar José García Lucas, Secretario General.

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

www.poderjudici