

---

Sentencia impugnada: Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación de Santiago, del 21 de febrero de 2013.

Materia: Civil.

Recurrente: Ayuntamiento Municipal de Esperanza.

Abogados: Licdos. Pedro Polanco Marcano y Yerik Shamir Pérez Polanco.

Recurrido: Amauris Germán Polanco Corniel.

Abogado: Lic. Anselmo Samuel Brito Álvarez.

*Juez ponente: Mag. Justiniano Montero Montero.*

#### **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 A. Arias Arzeno y Napoleón R. Estévez Lavandier, miembros, asistidos del secretario general, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **24 de julio de 2020**, año 176° de la Independencia y año 156° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

En ocasión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento Municipal de Esperanza, institución de derecho público regulada por la Ley núm. 176-07, debidamente representada por el Ing. Bolívar G. Mena Lozano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0248314-6, domiciliado y residente en la calle Aurelio M. Santiago, núm. 10, municipio Esperanza, provincia Valverde; quien tiene como abogados apoderados especiales, a los licenciados Pedro Polanco Marcano y Yerik Shamir Pérez Polanco, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 033-0000410-2 y 001-17682948-8, con estudio profesional abierto en el número 2 de la manzana A, sector Invi-Cea, municipio Esperanza, y ad hoc en la avenida Rómulo Betancour, núm. 51, edificio Colombina, suite 201, de esta ciudad.

En este proceso figura como parte recurrida Amauris Germán Polanco Corniel, dominicano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 003-0022514-5, domiciliado y residente en la calle Federico de Jesús García, núm. 26, Mao, provincia Valverde; quien tiene como abogado apoderado especial, al Lic. Anselmo Samuel Brito Álvarez, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 034-0015159-7, con estudio profesional abierto en la avenida Abraham Lincoln, núm. 10, de esta ciudad, y ad hoc en la calle Henry Segara Santos, núm. 2, ensanche Luperón, de esta ciudad.

Contra la sentencia civil núm. 00068/2013, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santiago, en fecha 21 de febrero de 2013, cuyo dispositivo copiado textualmente, dispone lo siguiente:

*PRIMERO: RECHAZA las conclusiones incidentales planteadas por la parte recurrida el AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ESPERANZA, por improcedente e infundada. SEGUNDO: DECLARA, en cuanto a la forma, regular y válido el recurso de apelación interpuesto por el señor AMAURIS GERMÁN POLANCO CORNIELL (sic), contra la sentencia civil No. 00215/2010, dictada en fecha Nueve (9), del mes de Marzo del año Do Mil Diez (2010), por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde; en contra del AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ESPERANZA, sobre demanda en validez de embargo retentivo u oposición, por circunscribirse a las normas procesales vigentes; TERCERO: En cuanto al fondo, ACOGE, el presente recurso de apelación y esta Corte actuando por*

*autoridad propia y contrario imperio REVOCA la sentencia recurrida en consecuencia: a) CONDENA al AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ESPERANZA, representado por el señor HÉCTOR ARIAS VALENZUELA, al pago inmediato de la suma de Tres Millones Ochocientos Setenta Y Seis Mil Ciento Ochenta Y Un Pesos Dominicanos Con Setenta Y Dos Centavos (RD\$3,867,181.72), por concepto de obras ejecutadas, terminadas y entregadas; b) DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el embargo retentivo u oposición, trabajo (sic) por el ARQUITECTO AMAURIS GERMÁN POLANCO CORNIELL (sic), en fecha 24 del mes de julio del año 2009, por acto de alguacil No. 470/09 del ministerial JOSÉ MANUEL ROSARIO POLANCO, alguacil ordinario de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de la provincia de Santo Domingo, en manos de del BANCO DE RESERVAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA Y DEL TESORERO NACIONAL; y c) VALIDA, en cuanto al fondo el embargo retentivo u oposición con las consecuencias jurídicas correspondientes, por las razones expuestas en la presente sentencia; TERCERO: CONDENA, la parte recurrida AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ESPERANZA al pago de las costas del procedimiento, ordenando su distracción en provecho del Licdo. Anselmo S. Brito Álvarez, quien afirma estarlas avanzando en su totalidad”.*

VISTOS TODOS LOS DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN EL EXPEDIENTE, RESULTA QUE:

**(A)** En el expediente constan: a) el memorial depositado en fecha 6 de mayo de 2013, mediante el cual la parte recurrente invoca los medios de casación contra la sentencia recurrida; b) el dictamen de la procuradora general adjunta, Casilda Báez Acosta, de fecha 20 de agosto de 2013, en donde propone que se acoja el recurso de casación presentado por el Ayuntamiento del Municipio de Esperanza.

**(B)** Esta Sala, en fecha 18 de marzo de 2015, 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 no comparecieron ninguna de las partes, quedando el asunto en fallo reservado.

**(C)** El magistrado Blas Rafael Fernández Gómez no figura en la presente decisión por encontrarse de licencia al momento de su deliberación y fallo.

LA SALA, DESPUÉS DE HABER DELIBERADO:

Por el correcto orden procesal, previo al conocimiento del recurso de casación que nos apodera, es procedente referirnos a los pedimentos incidentales realizados por la parte recurrida en el memorial de defensa depositado en fecha 23 de mayo de 2013, los cuales son los siguientes: a) que se excluya como elemento probatorio del expediente del recurso de casación el acto núm. 608/2010, de fecha 5 de octubre de 2010, instrumentado por José Ramón Reyes, alguacil de estrados de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, contentivo de notificación de la sentencia de primer grado, por no haber sido parte del expediente ante la corte *a qua*, además no fue comunicado por la parte recurrente conjuntamente con el recurso de casación, mucho menos depositado con este; y b) que se declare inadmisibile el recurso por no observar la ley de casación.

En cuanto a la solicitud de exclusión que propone la parte recurrida, resulta válido admitir que, excepcionalmente, ante la Corte de Casación la parte que ha advertido el depósito de piezas probatorias fuera del momento procesal en que su adversario debía hacerlo o que resulten nuevos por no haber sido debatidos ante los jueces del fondo, pueda solicitar la debida exclusión con el fin de hacerlos descartar del debate en casación.

En efecto, ante la Corte de Casación, en principio, no pueden ser sometidos documentos que no hayan sido propuestos o debatidos ante el tribunal del cual proviene la decisión atacada, salvo que la violación esté contenida en la decisión impugnada y en ocasión a su recurso de casación la parte recurrente aduce una vulneración a su derecho de defensa, pues, ante ese supuesto, esta Sala Civil de la Suprema Corte de Justicia a fin de verificar y cumplir con su atribución principal de asegurar la correcta aplicación de la ley, deberá ponderar los fundamentos del medio y admitir las piezas que estén destinadas de manera exclusiva a establecer si realmente existe una transgresión al referido derecho fundamental, descartando aquellos documentos que tengan alguna incidencia en el fondo de la litis y que intenten aportarse por

primera vez en casación.

En este caso, la revisión de la sentencia impugnada y de los documentos a que ella se refiere ponen de relieve que ante la corte *a qua* los debates se realizaron de manera contradictoria y que el acto núm. 608/2010, antes descrito, no fue aportado ante dicha jurisdicción, lo que dota tal pieza del carácter de nuevo en casación, sin que la parte recurrente haya enarbolado como causal de casación violación alguna a su derecho de defensa, de ahí que, tal como solicita la recurrida, resulta procedente la exclusión del referido acto por ser nuevo en el debate en casación, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta sentencia.

En este punto de la sentencia conveniente hacer constar, que mediante instancia de fecha 4 de junio de 2013, la parte recurrida solicita a esta Sala Civil de la Suprema Corte de Justicia que proceda a anular el referido acto núm. 608/2010, contenido de notificación de la sentencia de primer grado, o que, en su defecto, declare su ineficacia, en virtud de que no fue notificado a persona o domicilio.

Ha sido juzgado que el recurso de casación habilitado ante Suprema Corte de Justicia en modo alguno implica un tercer grado de jurisdicción, ya que no juzga los procesos ni los hechos, sino las sentencias y el derecho, por cuanto a la Corte de Casación le está prohibido por el artículo 1ro. de la Ley No. 3726 de 1953, conocer del fondo del asunto, lo que corresponde examinar y dirimir sólo a los jueces del fondo. En consecuencia, la corte de casación no puede proceder a anular el acto contenido de la notificación de la sentencia de primer grado por la alegada irregularidad en su notificación.

En lo que respecta al medio de inadmisión, la parte recurrida se limita a señalar en su memorial de defensa que el recurso de casación se interpuso sin observar la ley de casación, sin desarrollar ni explicar en qué consiste la violación que denuncia, de ahí que su pedimento resulta infundado y debe ser rechazado.

En cuanto al recurso de casación, figura como parte recurrente, Ayuntamiento del Municipio de Esperanza, y como parte recurrida Amauris Germán Polanco Corniel, estableciéndose del estudio de la sentencia impugnada y de los documentos a que ella se refiere, lo siguiente: a) en fecha 13 de julio de 2006, fueron suscritos entre Ayuntamiento del Municipio de Esperanza y Amauris Germán Polanco Corniel varios contratos de obras para la construcción de aceras, contenes, carreteras y la reconstrucción de tramos y badenes; b) en virtud de los indicados contratos, Amauris Germán Polanco Corniel trabó embargo retentivo u oposición en perjuicio del Ayuntamiento del Municipio de Esperanza, por el duplo de la suma de RD\$3,876,181.72, que alegadamente le adeudaba; b) a propósito de la demanda en validez de embargo retentivo u oposición, interpuesta por Amauris Germán Polanco Corniel, la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, dictó la sentencia núm. 00215/2010, de fecha 9 de marzo de 2010, que rechazó la acción; c) el demandante original dedujo formal recurso de apelación, el que previo rechazamiento de la excepción de incompetencia promovida por la apelada, fue acogido por la corte *a qua*, condenando al Ayuntamiento del Municipio de Esperanza al pago de RD\$3,876,181.72, a favor de Amauris Germán Polanco Corniel y validando en cuanto a la forma y el fondo el embargo retentivo trabado con todas sus consecuencias jurídicas, según la sentencia objeto del presente recurso de casación.

En su memorial de casación, la parte recurrente, invoca los siguientes medios: **primero:** Incompetencia; **segundo.** Falta de motivos.

En el desarrollo de su primer y segundo medio de casación analizados de manera conjunta por su estrecha vinculación, sostiene la parte recurrente, que invocó ante la corte *a qua* la incompetencia del tribunal de primer grado por aplicación del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, que atribuye competencia a los Juzgados de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, 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, lo cual se reitera ante esta corte de casación para que la decisión sea casada. La corte ante la solicitud de incompetencia se limitó a señalar que por su naturaleza la demanda en validez de embargo retentivo u oposición no entraba dentro del espectro del artículo

invocado cuando lo cierto es que podría afectar el patrimonio del municipio, sobre todo cuando se trata de un crédito cuyo origen lo tiene en siete contratos para realizar unos trabajos, aportados en fotocopias y sin pruebas de haberse ejecutados.

En su defensa, aduce la parte recurrida, esencialmente, que la alzada aplicó correctamente la ley, ya que el proceso de que se trata entra dentro de las vías de ejecución, pues persigue la validez de un embargo retentivo u oposición, por lo que, dada su naturaleza, la acción no entra dentro del espectro del artículo 3 de la Ley núm. 13-07.

Conforme deja constancia el fallo impugnado, la recurrente planteó ante la alzada, por primera vez, una excepción de incompetencia de atribución, en virtud del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, la que fue rechazada precisando, de manera sucinta, lo siguiente: “(...) por la naturaleza de la demanda, que es una demanda en validez de embargo retentivo u oposición en base a una obligación contraída, esta no forma parte de lo establecido en el artículo precedentemente citado”.

Con relación a la competencia para conocer de demandas como la que se trata, esta Corte de Casación ha sido del criterio constante de que estas recaen dentro de la competencia del tribunal civil en atribuciones ordinarias, atendiendo a que las acciones personales, como la de la especie, corresponden a la jurisdicción de derecho común y no a los tribunales civiles en atribuciones contenciosa tributaria, toda vez que la competencia de esos tribunales es exclusiva solo para las demandas de naturaleza contenciosa administrativa, lo que no acontece en el caso aunque una de las partes involucradas sea una entidad de derecho pública.

No obstante lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende pertinente abandonar formalmente el criterio ya señalado mediante la presente decisión, en razón de que no es circunstancia decisiva para determinar la competencia de un tribunal que la acción sea de tipo personal, en razón de que las acciones personales se refieren a una obligación relativa a la persona que nos está obligada a dar, hacer o no hacer una cosa, sea cual sea su fuente: contrato, cuasicontrato, delito, cuasidelito o la ley, de ahí que, aunque todas las acciones que nacen de los contratos son personales, la competencia material de la jurisdicción quedará de conocer el conflicto variará atendiendo, más bien, a la naturaleza propia del acto de que dimana la controversia. Así, por ejemplo, una demanda en cobro seguida por el trabajador en contra de su empleador para obtener el pago de las prestaciones laborales que le corresponden es una acción personal, sin embargo, el legislador ha conferido competencia a un tribunal especial para dirimir tales conflictos, atendiendo, especialmente, a que el acto del que germina la obligación reclamada es un contrato de trabajo.

Como es sabido la competencia puede ser definida como la facultad legal de un tribunal para conocer de un asunto puesto a su ponderación. En particular, la competencia de atribución es la facultad de un tribunal para conocer de una materia específica en razón del caso con exclusión de todos los demás tribunales, ya sea en razón al monto del asunto involucrado o la naturaleza del litigio.

En ese orden de ideas, el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, Orgánica del Tribunal Superior Administrativo 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”.

Conviene destacar que ha sido ampliamente admitido por la doctrina y la jurisprudencia especializada, que la administración puede celebrar contratos de derecho común o contratos administrativos con las

características especiales que le son inherentes, de lo cual dependerá el régimen jurídico aplicable al mismo y la jurisdicción llamada a resolver el conflicto.

En todo caso dado que la organización judicial dominicana establece competencia a determinados tribunales en casos específicos para conocer los asuntos de naturaleza distinta a la natural de esa jurisdicción, estas atribuciones extraordinarias no dan lugar a la incompetencia de dicho tribunal por el mal llamado apoderamiento incorrecto, sino que eventualmente podrían traer como consecuencia una nulidad del procedimiento, como ocurre en los casos en que tratándose de una acción de índole comercial, el juzgado de primera instancia es apoderado en materia civil; esto así porque, previo a la creación de tribunales especializados en materia comercial, era el mismo tribunal que estaba llamado a conocer en ambos casos, lo cual eventualmente podría ocurrir en el caso tratado en que se sustenta una incompetencia del tribunal de primera instancia.

Para determinar la competencia de los tribunales del orden contencioso administrativo, como en este caso, del tribunal de primera instancia civil del Distrito Judicial de Valverde, por las atribuciones transitorias que le confirió la Ley núm. 13-07, es preciso establecer qué es un contrato administrativo y luego, desde ese ámbito, ponderar la naturaleza de la controversia que nos convoca.

El contrato administrativo ha sido definido como un acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo, o con un particular o administrado, para satisfacer necesidades públicas.

Dentro de los contratos administrativos se encuentran los de obras públicas en lo que la administración le encarga a una persona, física o jurídica, que realice una obra destinada al uso colectivo a cambio de un precio en dinero.

De conformidad con lo estipulado por el artículo 19, literal g) de la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, es competencia del Ayuntamiento la construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales. En ese tenor, se comprueba que es una función administrativa del ayuntamiento concertar contratos de obras para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad en el territorio determinado que le es propio, logrando con ello su mayor bienestar, prosperidad y desarrollo.

En el caso concurrente, la demanda original en cobro y validez de embargo retentivo tiene su génesis en los contratos de obras suscritos entre un organismo de la administración pública, el Ayuntamiento del Municipio de Esperanza, y un particular, Amauris Germán Polanco Corniel, relacionado directamente con su función administrativa y las competencias que le han sido conferidas para la construcción de aceras, contenes, carreteras y la reconstrucción de tramos y badenes, etc., en la que el demandante aduce haber dado cumplimiento a las obligaciones asumidas, en cambio, no ha recibido los valores acordados como contrapartida.

En esa virtud, tratándose en este caso de una controversia que surge en el marco de un contrato administrativo suscrito entre las partes y en la que se procura que el órgano de la administración cumpla con una de las obligaciones asumidas en dicha calidad, evidentemente su naturaleza es contenciosa administrativa, por tanto, la jurisdicción que debe dirimir tal situación lo es la contenciosa administrativa; cosa distinta fuera que se trate de un contrato de naturaleza civil o comercial en la que el organismo del Estado haya actuado como persona jurídica de derecho privado.

En consecuencia, tal como planteó la ahora recurrente a la corte *a qua* el Juzgado de Primera Instancia debía conocer la acción, pero conforme al procedimiento contencioso tributario, el que comporta aptitud legal para conocer de la litis en razón de su naturaleza, en virtud del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, no en atribuciones civiles. Por consiguiente, la corte *a qua* con surazonamiento se apartó de lo establecido en la referida ley, tal como denuncia la parte recurrente, la sentencia impugnada debe ser casada.

El artículo 20 de la Ley de procedimiento de Casación dispone: "(...) Si la sentencia fuere casada por

causa de incompetencia, la Suprema Corte de Justicia dispondrá el envío del asunto por ante el Tribunal que debe conocer del mismo, y lo designará igualmente”, en la especie, la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Valverde, en atribuciones especiales conforme al procedimiento contencioso tributario, según el artículo 3 de la Ley núm. 13-07.

En virtud del artículo 65, inciso 3, de la Ley sobre Procedimiento de Casación, procede compensar las costas por haber sido casada la sentencia por violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces.

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 en establecidas en la Constitución de la República; la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991; los artículos 1, 2, 5, 6, 11, 13, 15, 65, 66, 67, 68 y 70 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, de fecha 29 de diciembre de 1953; artículo 3 de la Ley núm. 13-07; artículo 19, literal g) de la Ley 176-07; 44 de la Ley núm. 834 del 15 de julio del 1978.

### **FALLA**

**PRIMERO:** CASA la sentencia núm. 00068/2013, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santiago, el 21 de febrero de 2013, y envía el asunto por ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Valverde para que conozca del asunto conforme al procedimiento contencioso tributario, de conformidad con el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, actuando como jurisdicción administrativa.

**SEGUNDO:** COMPENSA las costas del proceso.

Firmado: Pilar Jiménez Ortiz, Justiniano Montero Montero, Samuel Arias Arzeno y Napoleón R. Estévez Lavandier. César 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, Secretario General, que certifico.