

SENTENCIA DEL 30 DE MARZO DE 2016, NÚM. 41

| | |
|----------------------|---|
| Sentencia impugnada: | Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, del 21 de mayo de 2015. |
| Materia: | Contencioso-Administrativo. |
| Recurrente: | Anchor Research & Salvage, S. R. L. |
| Abogados: | Lic. Rafael L. Suárez y Licda. Sonia Patricia Suárez. |
| Recurrido: | Ministerio de Cultura. |
| Abogados: | Licdos. Jorge Moquete, Carlos Reyes, Fidias Bencosme Pérez y Licda. Santa Susana Terrero Batista. |

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 30 de marzo de 2016.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por Anchor Research & Salvage, S. R. L., sociedad constituida bajo las leyes de la República Dominicana, Registro Nacional del Contribuyente núm. 1-30-66167-7, con domicilio social en Santo Domingo, representada por el señor Robert H. Pritchett III, ciudadano americano, Cédula de Identidad Personal núm. 001-1790327-8, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, el 21 de mayo de 2015, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Rafael Suárez, por sí y por la Licda. Sonia Patricia Suárez, abogados de la recurrente;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Jorge Moquete, por sí y los Licdos. Carlos Reyes y Fidias Bencosme, en representación de la parte recurrida Ministerio de Cultura;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 24 de junio de 2015, suscrito por los Licdos. Rafael L. Suárez Pérez y Sonia Patricia Suárez, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0088579-7 y 001-1783939-9, respectivamente, abogados de la recurrente, mediante el cual proponen los medios que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 8 de julio de 2015, suscrito por los Licdos. Filias Bencosme Pérez, Jorge Moquete, Carlos Reyes y Santa Susana Terrero Batista, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-1113433-4, 001-1124272-3, 001-1669373-0 y 001-0959168-5, respectivamente, abogado del recurrido;

Que en fecha 2 de marzo de 2016, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, integrada por los Jueces: Edgar Hernández Mejía, en funciones de Presidente; Sara I. Henríquez Marín, Robert C. Placencia Alvarez y Francisco Antonio Ortega Polanco, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

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;

Visto el auto dictado el 28 de marzo de 2016 por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, 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;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que en fecha 18 de octubre de 2010 fue suscrito un contrato de concesión entre el Ministerio de Cultura, institución del Estado Dominicano, representado por el ministro de ese entonces, Lic. José Rafael Lantigua y la empresa Anchor Research & Salvaje, S. R. L., mediante el cual el Estado Dominicano en ejercicio de los derechos de soberanía que le corresponde en su mar territorial le otorga a dicha empresa la concesión para la exploración, rescate, preservación y participación en los bienes recuperados en naufragios históricos, con una ejecución en dos etapas: Etapa “A”, en la que se llevarían a cabo las labores de localización de los restos marinos y Etapa “B”, en la que una vez localizados dichos restos se reduciría el área de trabajo a los ya registrados, procediendo con el rescate y salvamento de los artefactos y piezas de las naves hundidas que pudieran considerarse de valor histórico, artístico o comercial; **b)** que la vigencia de dicho contrato se computaría a partir de la firma del Adendum para la ejecución de la etapa B con la designación específica del área de trabajo y con una duración de dos años, estando dicho contrato bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Patrimonio Cultural Subacuático, dependencia de dicho ministerio; **c)** que también se estipuló que los materiales rescatados por el Concesionario serían distribuidos entre ambas partes de la forma siguiente: 50% del valor tasado o de las piezas rescatadas, para el Estado Dominicano y 50% restante para el concesionario; **d)** que en fecha 12 de septiembre de 2011 fue suscrito el referido adendum con el objeto de autorizar el desarrollo y ejecución de la “Etapa B” y bajo las modalidades, normas y condiciones estipuladas en el contrato original; **e)** que en fecha 6 de septiembre de 2012, la Oficina Nacional de Patrimonio Cultural Subacuático le notifica a dicha empresa que por razones propias del cambio de gobierno quedaban suspendidas momentáneamente las divisiones de los objetos rescatados; **f)** que en vista de esta suspensión, la empresa Anchor Research & Salvaje, S. R. L., a partir del mes de junio de 2013 realizó distintas gestiones ante las autoridades del Ministerio de Cultura y de la Oficina Nacional de Patrimonio Cultural Subacuático, con la finalidad de que se continuara con la división de los artefactos marinos rescatados, cuyo último requerimiento fue notificado por esta empresa el 21 de abril de 2014, mediante acto de intimación y puesta en mora a dicha Oficina para que atendieran al cumplimiento de lo pactado y procedieran con la división de dichos artefactos; **g)** que ante este incumplimiento, dicha empresa interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, resultando apoderada para decidirlo la Tercera Sala de dicho tribunal, que en fecha 21 de mayo de 2015, dictó la sentencia objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo es el siguiente: **“Primero:** Declara inadmisibile el recurso contencioso administrativo interpuesto por la empresa Anchor Research & Salvaje, S. R. L., en fecha nueve (09) del mes de junio del año 2014, contra el Estado Dominicano, Ministerio de Cultura, Oficina de Patrimonio Cultural Subacuático, José Antonio Rodríguez (Ministro de Cultura) y Juan Rafael López Concepción (Director de la Oficina Nacional de Patrimonio Cultural Subacuático), por carecer de objeto; **Segundo:** Ordena la comunicación de la presente sentencia por secretaría, a la parte recurrente, empresa Anchor Research & Salvaje, S. R. L., y a la parte recurrida, Estado Dominicano Ministerio de Cultura, Oficina de Patrimonio Cultural Subacuático, José Antonio Rodríguez (Ministro de Cultura) y Juan Rafael López Concepción (Director de la Oficina Nacional de Patrimonio Cultural Subacuático) y al Procurador General Administrativo; **Tercero:** Declara el proceso libre de costas; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente invoca los siguientes medios contra la sentencia impugnada: **“Primer Medio:** Desnaturalización de los hechos. Violación al artículo 1101 y 1134 del código civil. Violación al artículo 1135 del código civil. Mala interpretación del artículo 44 de la ley 834 de 1978; **Segundo Medio:** Falta o ausencia de motivación. Falta de base legal, violación al artículo 141 del Código de Procedimiento Civil”;

Considerando, que en el desarrollo del primer medio la recurrente alega en síntesis lo que sigue: “Que el tribunal a-quo al declarar inadmisibile su recurso contencioso tributario por carecer de objeto, en el supuesto sentido de que el contrato suscrito con el ministerio de cultura ya había perdido su eficacia porque el tiempo de vigencia era hasta el 11 de septiembre de 2013, al decidir de esta forma, dicho tribunal incurrió en falta de base legal y desnaturalización de los hechos, relacionando erróneamente el vencimiento de dicho contrato de fecha 18 de octubre de 2010 y su adendum de fecha 11 de septiembre de 2011 con el plazo para accionar por un flagrante incumplimiento de las obligaciones pactadas, dejando impune a la parte que incumplió su obligación, en este caso, el Estado dominicano; que ante dicho tribunal fue establecido como un hecho cierto y no controvertido que el Ministerio de Cultura suspendió las divisiones de los artefactos marinos rescatados, lo que no fue negado en todo el curso del proceso contencioso administrativo por dicho ministerio, lo que no fue valorado de forma correcta por el tribunal a-quo, sino que alegando razones sin fundamento ni lógica procedió a acoger una inadmisibilidad por entender que el recurso carecía de objeto”;

Considerando, que sigue alegando la recurrente, que esta decisión de dicho tribunal no se corresponde con la definición presentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 130/15 donde precisa que: *“la falta de objeto tiene como característica esencial que el recurso o demanda no surtiría ningún efecto por haber desaparecido la causa que le da origen, es decir, carecería de sentido que el tribunal lo conozca, pues el hecho cuya ejecución se busca suspender ya fue realizado”*; concepto de ningún modo aplica en el presente caso, ya que el tribunal a-quo no valoró que la causa que le dio origen a su recurso contencioso administrativo fue: la suspensión de las divisiones de los artefactos rescatados como fue pactado en el indicado contrato del 18 de octubre de 2010, que a la fecha no se han realizado; el incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones pactadas en el referido contrato, modo de actuar que no ha sido subsanado y la violación a los derechos fundamentales de esta empresa, como concesionaria, no resarcidas por el Estado en ningún momento del proceso; que ante dichas causas que no han sido subsanadas, completadas o resarcidas por el Estado, esto provoca que la inadmisibilidad por falta de objeto declarada por dicho tribunal, no cumpla con las características requeridas por lo que es contraria a la ley, al no haber desaparecido las causas que motivaron su recurso;

Considerando, que alega por último dicha empresa, que al pronunciar esta inadmisibilidad sin fundamento, el tribunal a-quo está premiando el incumplimiento del Estado, desnaturalizando los hechos e interpretando erróneamente el artículo 44 de la ley núm. 834 que define las inadmisibilidades, que aunque la propia ley establezca que las presentadas en este artículo no son limitativas, resulta incuestionable que la inadmisibilidad por falta de objeto no es una causa aplicable en el presente recurso contencioso administrativo, contrario a lo decidido por dicho tribunal; puesto que resulta innegable que el Ministerio de Cultura desde hace varios años está evitando el cumplimiento de un contrato plenamente legal suscrito por éste, comprometiendo con esto su responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que le ha ocasionado por este incumplimiento contractual, contraviniendo de esta manera uno de los principios básicos que rige la actuación administrativa, como lo es el principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa, por el que la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos, lo que fue desnaturalizado por el tribunal a-quo al no otorgarle la importancia y el sentido que merece, sin observar además dicho tribunal, que el incumplimiento por parte del Estado Dominicano contraviene también el principio de derecho administrativo denominado “Continuidad del Estado o Arbitrariedad de la Administración”, lo que ocurrió en la especie cuando el propio Ministerio de Cultura admitió en su escrito de defensa ante dicho tribunal: *“que en el año 2012 el Ministerio de Cultura pasó por el cambio de autoridades lo que produjo que los mencionados contratos pasasen a ser revisados de forma detallada por las nuevas administraciones...”*; por lo que constituye una violación a los derechos de los ciudadanos que el nuevo gobierno pretenda ahora suspender o incumplir el contrato suscrito con esta empresa, cambiando sin fundamentación previa y de manera unilateral las reglas pactadas por administraciones pasadas, pero más ilógico resulta que el tribunal a-quo, incurriendo en una desnaturalización de los hechos haya procedido a declarar inadmisibile su recurso, confundiendo el vencimiento de la ejecución del contrato con las acciones que tiene un ciudadano en contra del Estado Dominicano para reclamar las obligaciones pactadas que han sido incumplidas, como ocurrió en la especie, lo que amerita que sea casada esta sentencia por desnaturalización de

los hechos y por haber interpretado erróneamente el tribunal a-quo el ámbito de las inadmisibilidades por falta de objeto;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte que para declarar inadmisibile el recurso contencioso administrativo interpuesto por la actual recurrente, el Tribunal Superior Administrativo estableció lo siguiente: “Que del estudio del caso que nos ocupa, la Sala ha podido comprobar que el contrato para la exploración, rescate, presentación y distribución de piezas de naufragios históricos, objeto principal y razón de ser del presente recurso contencioso administrativo, estableció como tiempo de ejecución para la etapa A, el plazo de seis (6) meses; para la etapa B, una duración de dos (2) años a partir que se firme el adendum por las partes; constatando la Sala que el adendum data de fecha 11 de septiembre del año 2011; por tanto, el referido contrato ha perdido eficacia, toda vez que su tiempo de vigencia eran hasta el 11 de septiembre del año 2013, dejando sin objeto el presente recurso contencioso administrativo y al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede en consecuencia, declarar la inadmisibilidad del presente recurso”;

Considerando, que lo expuesto anteriormente pone de manifiesto la contradicción y falta de reflexión que existió entre dichos jueces cuando procedieron a declarar inadmisibile dicho recurso entendiendo erróneamente que el mismo carecía de objeto, cuando de los hechos retenidos por dicha sentencia se revela todo lo contrario; ya que dichos jueces no advirtieron que el objeto del recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrente se fundamentaba en el incumplimiento contractual en que alegadamente incurrió el Ministerio de Cultura al suspender en el año 2012 la ejecución del contrato de concesión para la exploración y rescate de piezas marinas de naufragios históricos suscrito en el año 2010 con dicha recurrente; suspensión que se presentaba como un acto unilateral y de carácter arbitrario según se desprendía de los propios alegatos del Ministerio de Cultura, puesto que en dicha sentencia fue recogido que dentro de los argumentos planteados por esta entidad manifestó que: *“En el año 2012, el Ministerio de Cultura pasó por el cambio de autoridades tanto de las instancias superiores, como de parte de sus direcciones, lo que produjo que los mencionados contratos pasasen a ser revisados de forma detallada por las nuevas autoridades del Ministerio de Cultura...”*; constando además en dicha sentencia: *“Que en fecha 6 de septiembre de 2012, la empresa Anchor Research & Salvage, S. R. L., recibe una comunicación de la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural Subacuático de Santo Domingo, D. N., en la que le comunicaba “que quedan suspendidas las divisiones de los artefactos marinos rescatados debido a razones propias del cambio de gobierno”, y que al no estar de acuerdo con esta actuación, la indicada entidad social interpone el presente recurso contencioso administrativo”*;

Considerando, que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende que estos hechos retenidos por el tribunal a-quo en su sentencia, constituyen elementos de juicio suficientes y convincentes que de haber sido debidamente ponderados por estos magistrados hubiera conducido a que no declararan inadmisibile el recurso contencioso administrativo de que estaban apoderados, bajo la falsa premisa de que el mismo carecía de objeto; ya que de los hechos narrados en dicha sentencia resulta evidente, que el objeto perseguido por la hoy recurrente al interponer su recurso ante dicha jurisdicción, tenía como fundamento la reclamación de los daños derivados de la suspensión unilateral en la ejecución de dicho contrato por parte del Ministerio de Cultura, lo que al no ser negado por esta entidad, sino que por el contrario y según se desprende de dicha sentencia, retendió justificar su actuación con argumentos que desconocen principios elementales en materia de contratación administrativa, como son los de seguridad jurídica, previsibilidad, certeza normativa y continuidad institucional, conducía a que se encontrara comprometida su responsabilidad patrimonial ante la reclamante; lo que obligaba a que dicho tribunal examinara si al momento de esta actuación administrativa se incumplió con los términos del contrato y si ese incumplimiento generaba perjuicios a la contraparte, legitimándola para hacer valer efectivamente ante los tribunales competentes sus derechos e intereses afectados con esta actuación de la administración; sin embargo, este examen no fue efectuado por estos magistrados, sino que producto de la confusión en que incurrieron decidieron que el recurso resultaba inadmisibile por entender que carecía de objeto y este criterio erróneo condujo a que le negaran a la hoy recurrente su derecho de acceder a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa a fin de obtener una tutela judicial efectiva;

Considerando, que por tanto, resulta incuestionable que el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrente ante el Tribunal Superior Administrativo está revestido de un objeto actual y serio que no se ha extinguido, sino que conserva toda su eficacia, contrario a lo que fuera decidido por el tribunal a-quo, ya que el hecho de que el indicado contrato tuviera su tiempo de vigencia hasta el año 2013, no impide que de forma posterior se puedan reclamar todos los daños sufridos por la falta de ejecución de dicho acuerdo, como erróneamente juzgara dicho tribunal, puesto que independientemente de que un contrato haya llegado al vencimiento estipulado por las partes, esto no le impide a la parte interesada accionar en justicia para reclamar el cumplimiento de las obligaciones pactadas pero incumplidas por su contraparte, como ocurrió en la especie;

Considerando, que por tales razones, al no reconocerlo así y proceder a declarar inadmisble el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrente por entender erróneamente que el mismo carecía de objeto, el Tribunal Superior Administrativo ha producido una lesión al derecho de dicha recurrente de obtener una tutela judicial efectiva, que es una garantía de rango constitucional y que todo juez está en la obligación de resguardar; por lo que la sentencia impugnada debe ser anulada por la inobservancia de esta regla fundamental que conduce a que este fallo carezca de base legal; en consecuencia, se casa con envío la sentencia impugnada, sin necesidad de examinar el restante medio, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente este asunto acate el punto de derecho que ha sido objeto de casación, a fin de que la recurrente pueda gozar de su legítimo derecho de acceder a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para que la misma pueda ejercer el control de juridicidad sobre esta actuación de la administración, tal como ha sido puesto a su cargo por los artículos 139 y 165 de nuestra Constitución;

Considerando, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría que aquel de donde proceda la sentencia objeto de casación, lo que en la especie será cumplido enviando el presente caso ante una sala distinta del mismo tribunal, al tratarse de una sentencia del Tribunal Superior Administrativo, que es de jurisdicción nacional y dividido en salas;

Considerando, que en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en el presente caso, ya que así lo dispone el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada en sus atribuciones de lo contencioso administrativo por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, el 21 de mayo de 2015, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia por disposición de la Ley núm. 1494 de 1947 no hay condenación en costas;

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario 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 30 de marzo de 2016, años 173° de la Independencia y 153° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccion, Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Alvarez. Mercedes A. Minervino, Secretaria 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