
Sentencia impugnada: Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de noviembre de 2015.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Oficina para el Reordenamiento del Transporte (Opret).

Abogados: Licdos. Juan Ant. Delgado, Alberto Abreu, Dionisio Ortiz Acosta, Licda. Masiel Delgado y Dr. Pedro Luis Pichardo Muñiz.

Recurrido: Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción (Fopetcons).

Abogados: Dr. César A. Jazmín Rosario y Lic. César Alcántara Morales.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 25 de abril de 2018.

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 el Estado Dominicano, representado por la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (Opret), entidad de derecho público creada mediante Decreto núm. 477-05, representada por su Director el Ingeniero Diandino Peña Criquet, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0097176-1, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de noviembre 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 a los Licdos. Juan Ant. Delgado, Masiel Delgado y Alberto Abreu, abogados de la recurrente;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Licdo. César Alcántara Morales, abogado de la recurrida Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción (Fopetcons);

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 30 de diciembre de 2015, suscrito por el Dr. Pedro Luis Pichardo Muñiz y el Licdo. Dionisio Ortiz Acosta, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0013500-3 y 001-0943030-6, respectivamente, abogados de la recurrente, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 11 de marzo de 2016, suscrito por el Dr. César A. Jazmín Rosario, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0144533-6, Procurador General Administrativo, abogado del recurrido;

Que en fecha 31 de agosto de 2016, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, 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. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, 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 23 de abril de 2018 por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, al magistrado Edgar Hernández Mejía, Juez de esta Sala, 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 ella se refiere consta lo siguiente: a) que en fecha 27 de enero de 2010 el Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción (Fopetcons) y la Oficina para el Reordenamiento del Transporte Terrestre (Opret), suscribieron un “Convenio de Cooperación Institucional y Acuerdo de Pago”, mediante el cual esta última se comprometía a dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 6-86 que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines; b) que en fecha 15 de octubre de 2013, las partes en causa suscribieron una “Adenda de cumplimiento del Convenio de Cooperación Interinstitucional y Acuerdo de Pago de fecha 27 de enero de 2010, mediante el cual la Oficina para el Reordenamiento del Transporte Terrestre se comprometía a pagar al Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción la suma adeudada; c) que no habiéndose dado cumplimiento a lo acordado, el Fopetcons interpuso en fecha 18 de noviembre de 2014, ante el Tribunal Superior Administrativo, recurso contencioso administrativo; d) que sobre el recurso interpuesto intervino la sentencia ahora impugnada cuyo dispositivo es el siguiente: “Primero: Declara, bueno y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por el recurrente el Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción (Fopetcons), contra la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (Opret) e Ing. Diandino Peña; Segundo: Acoge en cuanto al fondo, en todas sus partes el recurso contencioso administrativo interpuesto por la recurrente Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción (Fopetcons), contra la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (Opret), y consecuencia ordena a la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (Opret) y al Ing. Diandino Peña dar cumplimiento a lo acordado en la adenda de fecha 15 de enero de 2013, según lo dispuesto en el artículo segundo, párrafo III y 2.1 del Convenio de Cooperación Institucional y Acuerdo de Pago suscrito el 27 de enero de 2010; Tercero: Condena a las partes recurridas Oficina Para el Reordenamiento del Transporte (Opret) y al Ing. Diandino Peña Un Millón de Pesos con 00/100 (RD\$1,000,000.00) a título de reparación por los daños y perjuicios ocasionados a la parte recurrente por la falta de cumplimiento de su obligación, conforme los motivos indicados anteriormente; Cuarto: Fija a la Oficina del Reordenamiento del Transporte (Opret) y el Ing. Diandino Peña un astreinte provisional conminatorio de Pesos (RD\$2,000.00) diarios por cada día que transcurra sin ejecutar lo decidido en esta sentencia, a partir del plazo concedido, a favor del Fondo de Pensiones de los Trabajadores de Construcción, a fin de asegurar la eficacia de lo decidido; Quinto: compensa las costas pura y simplemente entre las partes; Sexto: Ordena, la comunicación de la presente sentencia por secretaría, a la parte recurrente, Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción (Fopetcons), a las recurridas Oficina para el Reordenamiento del Transporte (Opret), Ing. Diandino Peña, y al Procurador General Administrativo; Séptimo: Ordena, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

Considerando, que en su memorial la parte recurrente propone los siguientes medios de casación: **Primer Medio:** Tergiversación de los hechos de la causa, insuficiencia y contradicción de motivos, violación a la Ley 13-07. Incompetencia; **Segundo Medio:** Violación a la Ley, improcedencia de la acción;

Considerando, que en el desarrollo de sus medios de casación los cuales se reúnen para su examen por convenir a la solución del caso la parte recurrente alega en síntesis, a) que el Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción promovió una demanda en Cumplimiento de Contrato y Reparación de Daños y Perjuicios contra la Oficina para el Reordenamiento del Transporte Terrestre; que esta última había solicitado al tribunal a-quo declarar su incompetencia de atribución o la inadmisibilidad de la acción en virtud de lo establecido en el art. 7 literal f de la Ley 1494, ratificada en la Ley 13-07, toda vez que en la especie se pretende la ejecución de un acuerdo que fue el resultado de una persecución en el ámbito penal, tal como consigna la Ley 6-86, que es la justificación de la acreencia; que la Ley 13-07 reglamenta que esas acciones deben promoverse en tribunales

ordinarios, cumpliendo con las exigencias de esas jurisdicciones, por lo que la primera sala pretende borrar todos los aspectos legales y atribuirse competencia sobre una materia que le ha sido vedada por dicha ley; b) que también le fue planteado al tribunal a-quo la inadmisibilidad de la acción por prescripción en virtud de las disposiciones establecidas por el artículo 5 de la Ley 13-07 ya que el addendum concertado entre las partes es de fecha 15 de octubre de 2013 y la demanda fue tramitada en fecha 18 de noviembre de 2014; c) que resulta improcedente la demanda de que se trata debido a que la forma de ejecución de los compromisos reclamados es a través del Ministerio de Hacienda conforme lo establece la Ley 494-06, por lo que no existe la posibilidad de constreñir a la recurrente al cumplimiento de obligaciones que exceden sus atribuciones y resultando personalmente sancionado su administrador por una situación que no esta bajo su control; d) que en el marco de nuestro ordenamiento legal las pretensiones del Fopetcons deben ser presentadas ante la jurisdicción civil ordinaria si se mantuviera la pretensión de ejecutar el acuerdo concertado o en la jurisdicción penal, si se alega el incumplimiento de las disposiciones de la Ley 6-86; e) que la sentencia impugnada deviene en ilegal puesto que condena al Estado Dominicano sin haber emplazado de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1486, sobre Representación del Estado en Justicia; f) que resulta ilegal la condenación personal del Ingeniero Diandino Peña Criquet pues ha sido sancionado personalmente por una situación que no está bajo su control;

Considerando, que en cuanto a los alegatos en que se sustentan las pretensiones del recurrente respecto del primer, tercer y cuarto puntos de sus medios reunidos, listados con los literales a, c y d, examinados en conjunto por la similitud que presentan, esta Corte de Casación ha podido verificar del análisis y ponderación de la sentencia impugnada, que para retener su competencia el tribunal a-quo estableció de forma genérica que “nuestra Constitución reconoce a cargo de los tribunales el control de legalidad de la actuación de la Administración Pública, por lo que la ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley. Que como resultado de la supremacía de la Constitución, sobre toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto, y de conformidad con el citado párrafo del artículo 1, literal (c), de la Ley No. 13-07”;

Considerando, que como se observa, el tribunal administrativo se ha limitado a rechazar la excepción de incompetencia bajo el simple alegato de que el control de la legalidad de la administración está a cargo de dicho tribunal, como resultado de la supremacía de la Constitución, sin embargo, se advierte que en ninguna parte de este motivo dichos jueces procedieron a explicar cuáles fueron los textos legales que le permitieron retener su competencia en el caso específico juzgado en la especie donde no se trataba de un acto administrativo o de una actuación de la administración, sino de la reclamación de los fondos que alegaba el Fopetcons debían ser pagados por la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (Opret) como consecuencia de la ejecución de los trabajos de la construcción del Metro de Santo Domingo, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines;

Considerando, que en virtud de lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley 3726-37 sobre Procedimiento de Casación, cuando la decisión adoptada por el juez se ajusta a lo que procede en derecho pero sus motivaciones resultan genéricas y poco explícitas en cuanto a los hechos y aplicación de la ley, le corresponde a la Suprema Corte de Justicia, proveer al fallo impugnado de las motivaciones supletorias y suficientes que justifiquen lo decidido, siempre y cuando se trate de un asunto de orden público; que en ese sentido, ha sido establecido,

Considerando, que el artículo 93, numeral 1 literal a) de la Constitución de la República, dispone que corresponde al Congreso Nacional “establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión”; que, amparado en los poderes que le otorga el precepto constitucional citado, dicho órgano del Estado dispuso, al momento de aprobar la indicada Ley 6-86, cuales obras serían gravadas con el impuesto que ella crea, determinó el monto a que ascendería éste, las formalidades observadas para su recaudación y, finalmente, organizó lo concerniente a la intervención de los valores obtenidos, destinándolo a favor de la clase trabajadora que esta agrupa y poniendo a cargo de la Dirección General de Impuestos Internos la recaudación de esta contribución;

Considerando, que en ese mismo sentido el artículo 17 literal f) de la Ley 173-07, Sobre Eficiencia Recaudatoria,

le otorga de manera específica, la categoría jurídica de tributo a estos fondos que deben ser pagados al Fondo de Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, (Fopetcons) y siendo que de acuerdo al artículo 139 del Código Tributario toda contestación relativa a la aplicación de los tributos internos nacionales, sean estos contemplados o no por el Código Tributario, recaerá bajo la competencia de atribución de la jurisdicción contencioso administrativa, resulta innegable que esta jurisdicción es la competente de manera exclusiva para decidir de esta contestación, tal como fuera retenido por dichos jueces en su decisión, lo que permite validarla en este aspecto;

Considerando, que no obstante lo antes dicho, y siguiendo con el examen del acápite previamente listado con el literal b), se ha podido apreciar en la sentencia impugnada que dichos jueces incurrieron en el vicio de falta de motivos, que se pone de manifiesto cuando dejaron sin respuesta la inadmisibilidad solicitada por la entidad hoy recurrente bajo el fundamento de que el recurso interpuesto por el Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción, (Fopetcons), había sido ejercido fuera del plazo contemplado por el artículo 5 de la Ley 13-07, lo que no fue contestado por dichos jueces, no obstante a que el plazo para la interposición de un recurso constituye una formalidad sustancial y de orden público que puede incluso ser propuesto en todo estado de causa o pronunciado de oficio por el tribunal, por lo que su examen resulta imperioso;

Considerando, que ha sido juzgado que si bien a los jueces del fondo se les reconoce soberanía de apreciación sobre los elementos de juicio, ellos están en la obligación, so pena de incurrir en sus fallos, en falta o insuficiencia de motivos de contestar todos los puntos que le hayan sido solicitados mediante conclusiones formales y dar razones claras y precisas en las que fundamentan sus decisiones que al no hacerlo así se incurrió en la violación denunciada por la parte recurrente, razón por la cual procede la casación de la sentencia impugnada, sin necesidad de examinar los demás aspectos de su recurso;

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 un fallo enviará el asunto ante otro tribunal del mismo grado o categoría del que proviene la sentencia objeto de casación; que como en la especie la sentencia objeto del presente recurso proviene del Tribunal Superior Administrativo que es de jurisdicción nacional y dividido en salas, el envío se hará a una sala distinta, tal como se indica en el dispositivo de la presente decisión;

Considerando, que conforme a lo previsto en el artículo 176, párrafo V del Código Tributario, en el recurso de casación en materia contencioso tributaria no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 30 de noviembre de 2015, cuyo dispositivo figura copiado en otra parte del presente fallo y envía el asunto por ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a la 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 25 de abril de 2018, años 175° de la Independencia y 155° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía y Robert C. Placencia Álvarez. Cristiana A. Rosario V., 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.