
Sentencia impugnada: Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 26 de octubre de 2018.

Materia: Contencioso- Administrativo.

Recurrentes: Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) y Alejandro Herrera Rodríguez.

Abogados: Licdos. Boris Francisco De León Reyes y Kairolys M. Mañón Luciano.

Recurridos: Asociación Dominicana de Controladores de Tránsito Aéreo, Inc. (Adca) y compartes.

Abogado: Lic. Joaquín A. Luciano L.

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 29 de noviembre de 2019, año 176° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) y Alejandro Herrera Rodríguez, contra la sentencia núm. 0030-04-2018-SEEN-00376, de fecha 26 de octubre de 2018, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Trámite del recurso

1. El recurso fue interpuesto en fecha 14 de diciembre de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento del Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac), organismo autónomo y descentralizado del Estado dominicano, creado por la Ley núm. 491-06 de Aviación Civil, ubicado en la avenida México esq. calle 30 de Marzo, Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por su director general Alejandro Herrera Rodríguez, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0480209-5, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional; el cual tiene como abogados constituidos a los Lcdos. Boris Francisco de León Reyes y Kairolys M. Mañón Luciano, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1810108-8 y 402-0059732-2, con estudio profesional, abierto en común, en la calle Benito Monción, núm. 158, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

2. El emplazamiento a la parte recurrida Asociación Dominicana de Controladores de Tránsito Aéreo, Inc. (Adca), Wellington F. Almonte Gómez, Cristina Arelis Mateo Guerrero, Josué Joel Pérez Encarnación, Edwin A. Montero Luciano, Leonardo Rivera, Shelby Darío NG Ruiz, Carlos Alberto Carvajal Ureña, Ramón Armora Santos, Rainier Pavel Ulerio Santos, Arturo Napoleón Rodríguez Cedano y Erik Yohairy Echavarría P., se realizó mediante acto núm. 03-2019, de fecha 4 de enero de 2019, instrumentado por Luis Manuel Brito García, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

3. La defensa fue presentada mediante memorial depositado en fecha 22 de enero de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por la Asociación Dominicana de Controladores de Tránsito Aéreo, Inc. (Adca) institución de carácter privado sin fines de lucro, con domicilio y asiento social en la calle José de Jesús Ravelo, altos, edif. Central Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), sector Villa Juana, Santo Domingo, Distrito Nacional; y por los señores Wellington F. Almonte Gómez, Cristina Arelis Mateo Guerrero, Josué Joel Pérez Encarnación, Edwin A. Montero Luciano, Leonardo Rivera, Shelby Darío NG Ruiz, Carlos Alberto Carvajal Ureña, Ramón Armora Santos, Rainer Pavel Ulerio Santos, Arturo Napoleón Rodríguez Cedano y Erik Yohairy

Echavarría Paradas, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0560791-5, 001-0634098-7, 223-0039829-8, 001-1327559-8, 001-0801720-3, 001-0801720-3, 001-1173361-4, 001-1742017-4, 001-0812610-3, 001-0003925-4 y 001-1292023-6, domiciliados y residentes en Santo Domingo, Distrito Nacional; los cuales quienes tienen como abogados constituidos a la Dra. Maribel Batista Matos y al Lcdo. Joaquín A. Luciano L., dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0021100-2 y 001-0078672-2, con estudio profesional, abierto en común, en la avenida Independencia núm. 161, apto. 4-B, condominio Independencia II, sector Ciudad Nueva, Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. Mediante dictamen de fecha 17 de abril de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, opinando que sea acogido.

5. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, el día 4 de septiembre de 2019, integrada por los magistrados Anselmo Alejandro Bello F., en funciones de presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Ana Magnolia Méndez, jueces miembros, asistidos de la secretaria y del ministerial, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

II. Antecedentes

6. Que utilizando como argumento central la falta de ejecución de la sentencia de amparo dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 24 de junio de 2014, la cual ordenó la restitución en su cargos de Wellington F. Almonte Gómez, Cristina Arelis Mateo Guerrero, Josué Joel Pérez Encarnación, Edwin A. Montero Luciano, Leonardo Rivera, Shelby Darío NG Ruiz, Carlos Alberto Carvajal Ureña, Ramón Armora Santos, Rainer Pavel Ulerio Santos, Arturo Napoleón Rodríguez Cedano, Erik Yohairy Echavarría Paradas y la Asociación Dominicana de Controladores de Tránsito Aéreo, Inc. (Adca), incoaron mediante instancia depositada en fecha 7 de octubre de 2014, una demanda en responsabilidad patrimonial en contra del Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) y Alejandro Herrera Rodríguez, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2018-SEEN-00376, de fecha 26 de octubre de 2018, objeto del presente recurso de casación, cuyo dispositivo dispone textualmente lo siguiente:

PRIMERO: Declara bueno y válido en cuanto a la forma el Recurso en Responsabilidad Patrimonial interpuesto por la Asociación Dominicana de Controladores de Tránsito Aéreo, Inc. (ADAC) y los señores Wellington F. Almonte Gómez, Cristina Arelis Mateo Guerrero, Josué Joel Pérez Encarnación, Edwin A. Montero Luciano, Leonardo Rivera, Shelby Darío Ng Ruiz, Carlos Alberto Carvajal Ureña, Ramón Armora Santos, Rainier Pavel Ulerio Santos, Arturo Napoleón Rodríguez Cedano y Erik Yohairy Echavarría P., en fecha 07/10/2014, contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y el Dr. Alejandro Herrera Rodríguez, por haber sido incoado de acuerdo a las disposiciones que rigen la materia. SEGUNDO: Acoge de manera parcial el recurso, en consecuencia, admite la solicitud de condena solidaria en daños y perjuicios contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y el Dr. Alejandro Herrera Rodríguez. TERCERO: Ordena al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y el Dr. Alejandro Herrera Rodríguez pagar a favor de la Asociación Dominicana de Controladores de Tránsito Aéreo, Inc. (ADAC) y los señores Wellington F. Almonte Gómez, Cristina Arelis Mateo Guerrero, Josué Joel Pérez Encarnación, Edwin A. Montero Luciano, Leonardo Rivera, Shelby Darío Ng Ruiz, Carlos Alberto Carvajal Ureña, Ramón Armora Santos, Rainier Pavel Ulerio Santos, Arturo Napoleón Rodríguez Cedano y Erik Yohairy Enchavarría P., la suma de dos millones de pesos dominicanos con 00/100 (RD\$2,000,000.00), como condena solidaria en daños y perjuicios, por los motivos antes expuestos. CUARTO: DECLARA el presente proceso libre de costas. QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes recurrentes la Asociación Dominicana de Controladores de Tránsito Aéreo, Inc. (ADCA), los señores Wellington F. Almonte Gómez, Cristina Arelis Mateo Guerrero, Josué Joel Pérez Encarnación, Edwin A. Montero Luciano, Leonardo Rivera, Shelby Darío Ng Ruiz, Carlos Alberto Carvajal Ureña, Ramón Armora Santos, Rainier Pavel Ulerio Santos, Arturo Napoleón Rodríguez Cedano y Erik Yohairy Echavarría P., a la parte recurrida Instituto Dominicano De Aviacion Civil (IDAC) y Dr. Alejandro Herrera Rodríguez, y a la Procuraduría General Administrativa. SEXTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) y Alejandro Herrera Rodríguez, en sustento de su recurso de casación invoca los siguientes medios: “Primer medio: Omisión de estatuir y violación al derecho de defensa. Segundo medio: Desnaturalización de los hechos de la causa. Tercer medio: Violación a un precedente del Tribunal Constitucional”.

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. 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 Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

9. Para apuntalar sus medios de casación, los que se reúnen para su examen por su relación y por resultar útil para la solución del presente caso, la parte recurrente alega, en esencia, que durante la instrucción de la demanda en responsabilidad patrimonial depositó un inventario de fecha 13 de marzo de 2015, anexo al cual estaba la sentencia TC/0006/15, mediante la cual el Tribunal Constitucional revocó la sentencia núm. 230-2014, de fecha 24 de junio de 2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, que servía de fundamento para dicha demanda, así como presentó un pedimento formal y expreso en sus conclusiones, en el sentido de que fuera comprobada la inexistencia de falta alguna en perjuicio de los recurridos y su confirmación derivada de la indicada sentencia del tribunal constitucional; sin embargo, la sentencia hoy recurrida omitió referirse al indicado pedimento y tampoco ponderó los efectos de la sentencia del tribunal constitucional, no obstante ser un documento decisivo para la determinación de la responsabilidad alegada, procediendo dicho tribunal a condenarla en responsabilidad sustentada en que no dio cumplimiento a la sentencia de amparo sin observar que ya no existía, al momento de ser fallado este expediente, con lo que también incurrió en desnaturalización de los hechos de la causa al fundamentarse en la inexecución de una sentencia que era materialmente imposible ejecutar por ser inexistente al momento de dictarse la decisión hoy recurrida; que al condenarla al pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial fundamentado en la inexecución de la indicada sentencia de amparo, dicho tribunal desconoció el precedente establecido por la indicada sentencia del tribunal constitucional, obviando que conforme al artículo 184 de la Constitución dominicana, sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, por lo que al ser revocada dicha sentencia de amparo esta decisión se le imponía al tribunal a quo.

10. La valoración de estos medios requiere referirnos a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo establecidos en la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) que en fecha 26 de junio de 2014, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 230-2014 que acogió la acción de amparo incoada por los hoy recurridos, ordenando al Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) que fueran restituidos en los cargos que desempeñaban en dicha institución de la que habían sido desvinculados por faltas graves en el ejercicio de sus funciones como controladores del tránsito aéreo; b) que esta sentencia fue recurrida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) en revisión de amparo y suspensión de ejecución ante el Tribunal Constitucional, mediante instancia depositada en fecha 14 de agosto de 2014, recurso que fue acogido mediante sentencia TC/0006/15 de fecha 3 de febrero de 2015, que revocó la sentencia de amparo y lo declaró inadmisibles; c) que en fecha 30 de septiembre de 2014, mediante acto núm. 770-2014, los hoy recurridos advirtieron a la actual recurrente a fin de que ejecutara la sentencia de amparo bajo advertencia de responsabilidad patrimonial; d) que en fecha 7 de octubre de 2014, los hoy recurridos incoaron ante el Tribunal Superior Administrativo una demanda en responsabilidad patrimonial con el objeto de obtener la ejecución de la sentencia de amparo bajo el fundamento que el Idac y su director general, comprometieron su responsabilidad patrimonial, al no restituirlos en sus cargos como lo ordenaba dicha sentencia, demanda que fue acogida condenando en responsabilidad patrimonial solidaria a los hoy recurrentes, por los daños derivados de la inexecución de la indicada sentencia.

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

“Una vez este Tribunal verificó los documentos que componen el expediente, pudo advertir: a) la existencia de una sentencia de amparo –la cual es ejecutoria de pleno derecho- a favor de la parte recurrente; b) la intimación y puesta en mora por parte de los recurrentes al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), por intermedio de los actos 781-2014 de fecha 12/08/2014 y 770-2014 de fecha 30/09/2014, relativos al cumplimiento de la sentencia de amparo; c) una inejecutoriedad por parte de la administración pública respecto a dicha sentencia. En la especie, nos encontramos frente a una responsabilidad patrimonial subjetiva, la cual se encuentra más allá del daño causado y en la que se observa la acción antijurídica por parte de la administración pública; por lo que una vez comprobada la omisión de cumplimiento de la sentencia núm. 00230-2014 (dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que ordenó la revocación de la suspensión y de los procedimientos disciplinarios de los accionantes, así como la restitución inmediata a sus puestos de trabajo) por parte del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y su titular Alejandro Herrera Rodríguez respecto a los recurrentes, se genera una responsabilidad patrimonial solidaria por parte de la institución recurrida y su director, trayendo consigo una reparación de compensación económica para tratar de devolver las cosas a su estado anterior”[...] (sic).

12. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera, que al decidir que los hoy recurrentes comprometieron su responsabilidad patrimonial solidaria por no ejecutar una sentencia de amparo que ordenaba que los hoy recurridos fueran restituidos en sus puestos de trabajo, el tribunal a quo dictó una sentencia que incurrió en la falta de ponderación de los elementos de prueba y alegatos jurídicos que por la naturaleza del asunto sometido a su consideración resultaban pertinentes y trascendentales, por cuanto al omitir examinar el argumento que le fue planteado en su medio de defensa y en sus conclusiones por los hoy recurrentes, en el sentido que la sentencia de amparo cuya ejecución se reclamaba había sido recurrida en revisión y suspensión de ejecución ante el Tribunal Constitucional de forma previa a la interposición de la demanda en responsabilidad patrimonial, así como le aportaron a dichos jueces durante la instrucción del proceso, la sentencia TC/0006/15 de fecha 3 de febrero de 2015, dictada por el Tribunal Constitucional que acogió el recurso de revisión interpuesto por los actuales recurrentes y por vía de consecuencia revocó la sentencia de amparo cuya ejecución era reclamada por los actuales recurridos como fundamento de su demanda en responsabilidad patrimonial.

13. Aunque estos medios de defensa fueron recogidos en las consideraciones de la sentencia ahora impugnada, así como se da constancia en ella que en el inventario de pruebas depositado por dichos recurrentes figuraba la indicada sentencia del Tribunal Constitucional que revocó la decisión de amparo, los jueces del tribunal a quo obviaron referirse a este aspecto, en inobservancia de su deber, al haber sido puestos en mora formalmente para ello y constituir elementos de pruebas determinantes que necesariamente debieron ser ponderados por dichos jueces a fin de poder establecer la existencia de una actuación administrativa antijurídica que permitiera retener la responsabilidad patrimonial de los actuales recurrentes, examen que no fue efectuado por el tribunal a quo, lo que revela la deficiencia argumentativa de la sentencia impugnada.

14. Que al ser revocada la indicada sentencia de amparo por el Tribunal Constitucional y habiendo intervenido esta decisión en el curso del proceso ventilado ante el tribunal a quo y ser esta situación puesta en conocimiento de dichos jueces, se pone de manifiesto que al obviar este aspecto y proceder a declarar la responsabilidad patrimonial de los hoy recurrentes fundamentado en la inejecución de una sentencia que resultaba inexistente, dictó una sentencia carente de base legal que incurre en violación del precedente fijado por el Tribunal Constitucional en la referida sentencia de revisión, que es una decisión definitiva e irrevocable que obliga a todos los poderes públicos, lo que evidentemente incluye al tribunal a quo como órgano del poder judicial.

15. Que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera, que otro elemento que evidencia la falta de base legal en que incurre esta sentencia se evidencia al proceder dichos jueces a condenar en responsabilidad patrimonial solidaria al Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) y a su director general, bajo el erróneo fundamento de que, en la especie, se encontraba presente una responsabilidad subjetiva derivada de una acción antijurídica de la administración pública; sin embargo, realizaron esta apreciación sin antes ponderar las causales que permitieran retener dicha responsabilidad patrimonial subjetiva, como son: a) una conducta que implique una

falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre esta falta y el daño; que aunque estos elementos resultan determinantes para condenar en responsabilidad patrimonial a la administración pública, no fueron ponderados en esta sentencia, como era deber de dichos jueces.

16. Si bien es cierto que, de conformidad con lo establecido por el artículo 148 de la Constitución dominicana, las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes son responsables conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas y jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica, no menos cierto es que para que se establezca este cúmulo de responsabilidades o lo que es lo mismo en caso de tratarse de responsabilidad solidaria entre la administración y sus agentes o funcionarios, 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. Que como ninguno de estos requisitos fueron establecidos y explicados en la sentencia impugnada, la misma incurre en una falta de base legal y motivación insuficiente, que no supera la crítica de la casación.

17. De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

18. El párrafo III del artículo 60 de La Ley núm. 1494 de 1947, establece: “En caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo, estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación”, lo que resulta aplicable en la especie, artículo que además establece en su párrafo V “que en el recurso de casación en esta materia no hay condenación en costas”.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA:

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-04-2018-SSEN-00376 de fecha 26 de octubre de 2018, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

(Firmados). Manuel A. Read Ortiz.- Manuel R. Herrera Carbuccia.- Moisés A. Ferrer Landrón.- Anselmo Alejandro Bello F.- Rafael Vásquez Goico.

Nos, Secretario General, certifico que la presente sentencia ha sido dada y firmada por los Jueces que figuran en su encabezamiento, el mismo día, mes y año en él expresados.-

La presente copia se expide en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha 04 de noviembre de 2019, para los fines correspondientes. Exonerada de pagos de impuestos y sellos de impuesto internos. César José García Lucas.
Secretario General –