SENTENCIA DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-1269

Sentencia impugnada:	Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de septiembre de 2021.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	Víctor Fermín de los Santos.
Abogados:	Licdos. Derlin Jasser Paulino Pimentel, Ludovino Paulino y Licda. Margarita Ramírez Ramírez.
Recurridos:	Autopistas del Nordeste, S.A. y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).
Abogados:	Dres. Julio César Martínez Rivera, Ramón A. Gómez Espinosa, Licdos. Domingo Santana Castillo, Linsay Spraus Jáquez, Romeo Trujillo Arias y Licda. Arodis Y. Carrasco Rivas de Abreu.

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 y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 16 de diciembre de 2022, año 179° de la Independencia y año 160° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Víctor Fermín de los Santos, contra la sentencia núm. 0030-1647-202l-SSEN-00338, de fecha 30 de septiembre de 2021, dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 1 de abril de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Derlin Jasser Paulino Pimentel, Ludovino Paulino y Margarita Ramírez Ramírez, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 223-0022049-2, 001-1261424-3 y 001-0918786-4, con estudio profesional, abierto en común, en el bufete jurídico "Piña & Asociados", ubicado en la calle Gaspar Hernández núm. 5, sector San Carlos, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de Víctor Fermín de los Santos, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 402-4539737-3, domiciliado en la Calle "7", núm. 26, 1er. nivel, sector Invimosa, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 28 de abril de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Julio César Martínez Rivera y la Lcda. Arodis Y. Carrasco Rivas de Abreu, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0204130-8 y 073-0012018-0, con estudio profesional abierto en común en la calle Los Cerezos núm. 7, urbanización Paseo La Camelita, sector Los Prados, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad de comercio Autopistas del Nordeste, SA., constituida de conformidad con las leyes de la República, RNC 1-01-86692-6, con domicilio social en la avenida Lope de Vega, centro comercial Novo Centro, local 606, ensanche Naco, Santo Domingo, Distrito Nacional, debidamente representada por Enrique Tomás Olarte Roche, panameño, tenedor del pasaporte núm. PA0503085, del mismo domicilio de su representada.

3. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 9 de mayo de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo

del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Domingo Santana Castillo, Linsay Spraus Jáquez, Romeo Trujillo Arias y el Dr. Ramón A. Gómez Espinosa, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0463395-3, 001-1584264-3, 013-0033276-2 y 018-0026587-6, con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), institución pública centralizada del Estado dominicano, con domicilio social en la avenida Homero Hernández esq. calle Horacio Blanco Fombona, ensanche La Fe, Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. Mediante dictamen de fecha 25 de mayo de 2022, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

5. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 26 de octubre de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que presidió, Moisés A. Ferrer Landrón y Anselmo Alejandro Bello F., jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

6. El magistrado Anselmo Alejandro Bello F., no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

II. Antecedentes

7. En ocasión de un accidente de tránsito acaecido el 12 de febrero de 2017, en el que perdió la vida la señora Santa Nina supuestamente a consecuencia del incumplimiento, la no supervisión y vigilancia de los servicios de mantenimiento, señalización, primeros auxilios y servicios de ambulancia que debieron serle suministradas conforme con el contrato de concesión debidamente suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la sociedad de comercio Autopista del Nordeste, SA., el señor Víctor Fermín de los Santos, en su calidad de pareja de hecho de la señora Santa Nina, incoó una demanda en responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios tanto morales como materiales sufridos, dictando la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1647-202l-SSEN-00338, de fecha 30 de septiembre de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA inadmisible por extemporáneo, el recurso contencioso administrativo incoado por el señor Víctor Fermín de los Santos en fecha 12 de febrero de 2017, contra el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Autopista del Nordeste, S.A. SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea notificada a las partes interesadas y publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

8. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "Primer medio: Incorrecta aplicación e interpretación de la ley. Violación a la ley. Segundo medio: Consideración de la tutela judicial efectiva, del debido proceso y derechos fundamentales. Tercer medio: Desnaturalización de los hechos de la causa y de las pruebas. Falta de valoración de las pruebas. Cuarto medio: Contradicción de motivos y falta de motivación" (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el 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 y el 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.

10. Para apuntalar el primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo realizó una falsa interpretación del artículo 60 de la Ley núm. 107-13 y del artículo 5 de la Ley núm. 13-07; asimismo, no valoró los artículos 57, 58 de la Ley núm. 107-13, al establecer que dicho plazo va dirigido a los recursos interpuestos en sede administrativa y no en sede jurisdiccional.

11. Que sigue alegando la parte recurrente que los jueces del fondo no tomaron en consideración que la demanda interpuesta en reclamo de indemnización por los daños sufridos por el sr. Víctor Fermín de los Santos se beneficiaba de un plazo de dos años para reclamar, contados a partir de la producción de la actuación pública causante de ellos, por lo que

al decidir como lo hizo, aplicando las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, incurre en los vicios denunciados por lo que procede la casación de la sentencia impugnada.

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

"... SOBRE LA INADMISIBILIDAD PLANTEADA POR EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.- 4. Es obligación de todo juez o tribunal referirse a los asuntos que le son planteados antes de el fondo de cualquier acción o demanda, en aras de una sana administración de justicia y en apego a su función pública, pues su deber es respetar el derecho que le asiste a las partes sobre sus conclusiones incidentales, por lo que ha lugar a estudiar y estatuir con prelación respecto de los petitorios incidentales para luego entonces acometer, si a lugar, al estudio del fondocuestión.5. El Ministerio de Obras Públicas (MOPC), en su escrito de defensa, plantea la inadmisibilidad del recurso de la recurrente por extemporáneo, alegando que. en virtud del artículo 5 de la Ley 13-07, el plazo para recurrir ante el Tribunal Superior Administrativo es de 1 año a partir del hecho que motive la indemnización en los casos de responsabilidad patrimonial del estado, por lo que, al interponer su recurso en fecha 12 de febrero de 2019, siendo el hecho generador de la supuesta responsabilidad del Estado ocurrido en fecha 12 de febrero 2017, es decir, más del año establecido para recurrir, deviene su recurso en inadmisible. La parte recurrente aduce que, contrario a lo alegado por el recurrido Ministerio, el plazo para recurrir es de 2 años, según lo establece el artículo 60 de la Ley 107-13, por lo que han interpuesto su recurso contencioso dentro del plazo establecido. El artículo 5 de la Ley 13-07, sobre el Tribunal Superior Administrativo, indispensable para dar respuesta al pedimento de la recurrida, establece: "Plazo para recurrir. El plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido, o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración. Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo paro interponer el recurso será de diez (10) días a contar del día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho. En los casos de responsabilidad patrimonial del Estado, los Municipios,

los organismos autónomos y sus funcionarios el plazo para recurrir ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo será de un arlo a partir del hecho o acto que motive la indemnización "Asimismo, el artículo 60 de la Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece: "Plazo para reclamar. El derecho a reclamar prescribe a los dos años de producida la actuación pública causante del daño o, en su caso, de la manifestación de sus efectos lesivos. En el caso de daños continuados, el plazo comenzará a computar desde el momento en que se conozca el alcance definitivo del daño. Cuando el daño derive de la aplicación de un acto declarado ilegal por sentencia firme, el plazo prescribirá a los dos años desde la fecha en que sea dictada la sentencia, pudiendo en todo caso solicitarse indemnización en el propio recurso que cuestione la legalidad del acto en cuestión. Es indispensable destacar que, en la especie, el plazo que aplica es el establecido por el artículo de la Ley 13-07, es decir, de 1 año, pues el plazo establecido en el artículo 60 de la Ley^107-lg, de 2 años, va dirigido a los recursos interpuestos en sede administrativa, no así en sede jurisdiccional. Establecido lo anterior, el tribunal ha podido constatar que el hecho que motiva el recurso de la recurrente, el accidente de tránsito que produjo la muerte de la señora Santa Nina, ocurrió el 12 de febrero de 2017, pero estos han interpuesto su recurso en fecha 12 de febrero de 2019, es decir, pasado el año que establece el precitado artículo 5 de la Ley 13-07, por lo que el tribunal procede a acoger la inadmisibilidad planteada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones…" (sic).

13. Del análisis del fallo atacado, esta Tercera Sala, ha constatado que la controversia versó sobre una demanda en responsabilidad patrimonial incoada por el señor Víctor Fermín de los Santos, por lo daños morales y psicológicos sufridos a consecuencia del accidente de tránsito en el que perdió la vida su pareja de hecho, la señora Santa Nina.

14. Los jueces que dictaron el fallo atacado sostuvieron que en la especie la demanda debió incoarse en el término de 1 año estipulado en el artículo 5 de la ley 13-07, tras sostener que éste regula el plazo para la interposición de las demandas en responsabilidad patrimonial general, ya que la disposición del artículo 60 de la Ley 107-13 va dirigida a los recursos interpuestos en sede administrativa.

15. En esta parte resulta necesario citar las disposiciones de los artículos de la Ley 107-13, que versan sobre la responsabilidad de los entes públicos y del personal a su servicio, respecto de los cuales el recurrente denuncia una errónea interpretación: Artículo. 57. Responsabilidad subjetiva. El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación. (…) 58. Legitimación activa y pasiva. La reclamación de indemnización podrá ser formulada por cualquier ciudadano, por los propios empleados públicos y por otro ente público, siempre que hayan sufrido un daño como consecuencia de una actuación u omisión administrativa. (…). Párrafo III. En el caso de daños sufridos con ocasión de la ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público concesionado, la indemnización se exigirá en todo caso de la Administración por cuenta de la cual se llevó a cabo la actividad, actuando como codemandado el contratista o concesionario. Será de aplicación el régimen de responsabilidad extracontractual regulado en este Título, debiendo abonar la indemnización aquel que hubiera causado el daño. A tales efectos, responderá la Administración si el daño deriva de un defecto en el proyecto elaborado por la Administración o de una orden dada por ella. En caso contrario, responderá el contratista o concesionario. Conocerá en todo caso de la acción la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que quepa deducir acción de responsabilidad civil contra el contratista o concesionario ante los tribunales civiles. Artículo. 59. Daño indemnizable. Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo. La prueba del daño corresponde al reclamante. Párrafo. La indemnización podrá sustituirse, previa motivación, por una compensación en especie o por pagos periódicos cuando resulte más adecuada para lograr la reparación debida de acuerdo con el interés público siempre que exista conformidad del lesionado. Artículo 60. Plazo para reclamar. El derecho a reclamar prescribe a los dos años de producida la actuación pública causante del daño o, en su caso, de la manifestación de sus efectos lesivos. En el caso de daños continuados, el plazo comenzará a computar desde el momento en que se conozca el alcance definitivo del daño. Cuando el daño derive de la aplicación de un acto declarado ilegal por sentencia

firme, el plazo prescribirá a los dos años desde la fecha en que sea dictada la sentencia, pudiendo en todo caso solicitarse indemnización en el propio recurso que cuestione la legalidad del acto en cuestión.

16. Esta Tercera Sala es de criterio que el plazo de 2 años previsto en el artículo 60 de la ley 107-13 para la "reclamación" de la responsabilidad de los entes públicos y del personal a su servicio se refiere a las acciones judiciales y no a los recursos en sede administrativa como erróneamente interpretó el fallo impugnado.

17. El motivo de esta afirmación es doble, ya que, por una parte, los recursos en sede administrativa tienen su normativa particular, constituida por los artículos 47 y siguientes de la misma ley 107-13, los cuales, en su conjunto, regulan el plazo de cada uno de los recursos administrativos previstos por el ordenamiento jurídico dominicano, mientras que, por la otra, es el propio artículo 58 de la referida ley 107-13 el que señala a la jurisdicción contenciosa administrativa como competente para conocer de cierto tipo de responsabilidad patrimonial, de lo cual se deriva, por analogía, que el texto del artículo 60 antes mencionado -ubicado en mismo título noveno de ley 107-13 en el que se encuentra referido artículo 58- establezca la regulación del plazo de 2 años para el reclamo de las acciones judiciales tendentes a la compensación de los daños causados por la administración pública (responsabilidad patrimonial).

18. El hecho de que la ley 107-13 tenga como finalidad esencial la regulación del procedimiento administrativo (el dictado de actos por parte de las administraciones públicas) y, en consecuencia, sea dirigida principalmente a los órganos y entes que la conforman, no invalida las disposiciones contenidas en el artículo 60 mencionado precedentemente, las cuales no tienen otra interpretación que la dispensada más arriba en ausencia de un procedimiento de carácter general o por lo menos relacionado con el caso que nos ocupa de manera específica, de recepción y solución por parte de la administración pública con respecto de los reclamos en responsabilidad patrimonial.

19. En ese sentido, al fallar el tribunal a quo como se ha dicho, incurrió en la errónea interpretación y violación de la ley; en consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

20. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala, no procede ponderar los demás medios planteados por la parte

recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente todos los aspectos presentados por las partes en la demanda en responsabilidad patrimonial interpuesta.

21. De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

22. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, dispone que: en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en la especie.

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

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1647-202l-SSEN-00338, de fecha 30 de septiembre de 2021, dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico.

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.