

SENTENCIA DEL 28 DE AGOSTO DEL 2002, No. 14

Sentencia impugnada: Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, del 7 de septiembre del 2000.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrentes: Hotel Gran Almirante y/o Caridelpa, S. A.

Abogado: Dr. José Ricardo Taveras Blanco.

Recurrido: Ulises E. Polanco Morales.

Abogados: Dres. Artagnan Pérez Méndez y Ramón Pina Acevedo.

Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Juan Luperón Vásquez, Presidente; Enilda Reyes Pérez y Pedro Romero Confesor, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 28 de agosto del 2002, años 159° de la Independencia y 140° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia: Sobre el recurso de casación interpuesto por Hotel Gran Almirante y/o Caridelpa, S. A., sociedad comercial constituida de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio y asiento social en la ciudad de Santiago de los Caballeros, representada por su presidente Edmundo Aja, provisto de la cédula de identidad y electoral No. 001-1450117-4, contra la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, el 7 de septiembre del 2000, 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 Dres. Ramón Pina Acevedo y Artagnan Pérez Méndez, abogados del recurrido Ulises E. Polanco Morales;

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 3 de octubre del 2000, suscrito por el Dr. José Ricardo Taveras Blanco, cédula de identidad y electoral No. 031-0200844-2, abogado de la recurrente Hotel Gran Almirante y/o Caridelpa, S. A., mediante el cual se 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 octubre del 2000, suscrito por los Dres. Artagnan Pérez Méndez y Ramón Pina Acevedo, cédulas de identidad y electoral Nos. 054-0113636-6 y 001-0056164-6, respectivamente, abogados del recurrido Ulises E. Polanco Morales;

Vista la Ley No. 25 de 1991, modificada por la Ley No. 156 de 1997;

La Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los textos legales invocados por la recurrente y los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación; y 60 de la Ley No. 1494 de 1947, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: “a) que en fecha 23 de febrero de 1995, la Secretaría de Estado de Finanzas, en virtud de las disposiciones de la Ley No. 351 del 6 de agosto de 1964, modificada, procedió a expedir a la firma Caridelpa, S. A., la licencia correspondiente para operar un casino de juegos de azar en el Hotel Gran Almirante ubicado en la ciudad de Santiago de los Caballeros, licencia que fue otorgada mediante Resolución No. 67-95, cuyas conclusiones son las siguientes: **1.-** La Secretaría de Estado de Finanzas expide al tenor de las

disposiciones contenidas en la Ley No. 351 de fecha 6 de agosto de 1964 modificada, la licencia correspondiente para que la firma Caridelpa, S. A., opere un casino de juegos de Azar en el Hotel Gran Almirante, ubicado en la ciudad de Santiago de los Caballeros, en vista de que dicha empresa ha cumplido con los requisitos exigidos por la ley vigente en la materia; **2.-** De conformidad con la autorización del señor Presidente de la República en fecha 20 de diciembre de 1994 y de la primera resolución dictada por la Comisión de Casinos, en reunión celebrada en fecha 30 de septiembre de 1994, la compañía Caridelpa, S. A., pierde desde el momento de la inauguración del casino, cualquier exoneración o exención impositiva existente; **3.-** Los juegos que funcionarán en el casino de juegos de azar del Hotel el Gran Almirante, serán los siguientes: 2 mesas Grans, 2 mesas Big Siz (Rueda de la Fortuna) 2 mesas de dados, 2 mesas de Ruletas Europeas, 2 mesas de Pai Gaw (dominó chino), 6 mesas de Ruletas Americanas, 10 mesas de Back Jack, 10 mesas de Poker, 2 mesas de Keno, 5 mesas de Baccarat, 1 mesa de Bingo; **4.-** Dicho casino permanecerá abierto en un horario de 4:00 P.M. a 4:00 A. M. los siete días de la semana, pudiendo cambiarse a solicitud de la administración; **5.-** Los montos de las apuestas serán: En RD\$ mínimo RD\$1.00 máximo RD\$5,000.00; en US\$ mínimo US\$1.00 máximo US\$5,000.00; **6.-** El sistema de cambio y movimiento de fichas será de Fill & Credit; **7.-** La administración responsable del casino está a cargo de las siguientes personas: Edmundo Aja, presidente, José Hernández, vicepresidente; **8.-** El casino operará con estricta sujeción a todas las disposiciones legales vigentes en la República Dominicana y particularmente a lo que dispone la Ley No. 351, la Ley de Policía, la Ley Sanitaria y el Código Penal; **9.-** La administración responsable del Casino de Juegos de Azar, deberá ser declarada e inscrita en la Secretaría de Estado de Interior y Policía, con los nombres, profesión, domicilio y cédula de identificación personal de cada uno, para conocimiento de cualquier interesado, de conformidad con el artículo 11 de la Ley No. 351 de fecha 6 de agosto de 1964; **10.-** La administración responsable velará porque sólo tengan acceso al casino, sus dependencias y anexidades, personas que observen una conducta acorde con la moral y las buenas costumbres, no permitiendo la entrada de menores de edad, conforme lo establece el artículo 13 de la precitada Ley No. 351, a personas que porten armas de fuego, a personas en estado de embriaguez o con evidencia de estar drogada o aquellas que a juicio de la administración no reúnen las condiciones para permanecer en un lugar como ese; **11.-** La compañía Caridelpa, S. A., operadora del casino del Hotel El Gran Almirante, ubicado en Santiago de los Caballeros, deberá prestar una fianza por un valor de RD\$20,000.00 (Veinte Mil Pesos Oro), antes de iniciar las operaciones del casino de conformidad con el artículo 15 de la Ley No. 351 de fecha 6 de agosto de 1964 y cubrir el pago de todos los impuestos y contribuciones fiscales y municipales que le sean aplicables; **12.-** La firma Caridelpa, S. A., no podrá traspasar la presente licencia a favor de persona física o moral alguna, sin el cumplimiento de las formalidades señaladas en el artículo 11 de la Ley No. 315 de fecha 6 de agosto de 1964, citada; **13.-** Los inspectores de la Dirección General de Rentas Internas, de la Secretaría de Estado de Turismo, del Banco Central de la República Dominicana y los agentes del orden público, tendrán en todo momento, el libre acceso a las instalaciones del aludido casino de juegos, así como a sus anexidades y dependencias; **14.-** Queda terminantemente prohibido anunciar el casino, cual sea la forma que se utilice, así como ofrecerlo al público en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 8 de la Ley No. 351 de fecha 6 de agosto de 1964; **15.-** Una copia de esta resolución deberá ser colocada en un lugar visible en el casino; **16.-** Queda expresamente establecido que la presente licencia puede ser modificada o retirada temporal o definitivamente por el Poder Ejecutivo, por motivo de orden público o por violación o incumplimiento de los requisitos y obligaciones que impone la Ley No. 351 de fecha 6 de

agosto de 1963, en su artículo 12; **17.-** Cualquier violación a las estipulaciones de la presente resolución otorgando la licencia para operar el casino del Hotel El Gran Almirante, ubicado en Santiago de los Caballeros, dará lugar a su cancelación definitiva”; b) que sobre el recurso interpuesto contra dicha decisión, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, dictó la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo es el siguiente: **“Primero:** Declara regular y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el señor Ulises Enrique Polanco Morales, en fecha 22 de mayo de 1995, contra la Resolución No. 67/95, dictada por la Secretaría de Estado de Finanzas, en fecha 23 de febrero de 1995, por haber sido interpuesto en tiempo hábil y conforme a derecho, acorde con las disposiciones de la ley que instituye la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en la República Dominicana; **Segundo:** Acoge la intervención voluntaria de la firma Caridelpa, S. A. Hotel El Gran Almirante, de conformidad con la instancia de fecha 18 de septiembre de 1995; **Tercero:** Acoge, en cuanto al fondo y en todas sus partes, el indicado recurso contencioso-administrativo por ser de derecho; **Cuarto:** Por tanto, revoca con todas sus consecuencias legales la Resolución No. 67/95, dictada por la Secretaría de Estado de Finanzas en fecha 23 de febrero de 1995, por violación a las disposiciones de la ley que rige la materia”;

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente invocan los siguientes medios: **Primer Medio:** Violación de los artículos 1, literal a) y 9 de la Ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947; **Segundo Medio:** Violación de la ley, desconocimiento y violación de los literales c) y d) del artículo 1 de la Ley No. 1494 de 1947; **Tercer Medio:** Falta de motivos y de base legal; **Cuarto Medio:** Violación de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley No. 351 del 6 de agosto de 1964 y sus modificaciones; y **Quinto Medio:** Desnaturalización, desconocimiento y violación de los artículos 5, 6 y 7 de la Ley No. 351 del 6 de agosto de 1964 y sus modificaciones;

Considerando, que en el desarrollo de los medios de casación primero y segundo, los que se examinan conjuntamente por su estrecha vinculación la recurrente alega, que el Tribunal a-quo al declarar admisible el recurso interpuesto por el hoy recurrido, violó los literales a), c) y d) del artículo 1 de la Ley No. 1494 de 1947, ya que dicho tribunal no hizo el examen de las formalidades sustanciales requeridas por dicho texto a pena de nulidad para la interposición del recurso contencioso-administrativo, puesto que en el caso que nos ocupa, el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Secretaría de Estado de Finanzas debió ser precedido de un recurso administrativo de reconsideración ante el Secretario de Estado de Finanzas, lo que no se hizo y que además el Tribunal a-quo no examinó la naturaleza de los derechos alegados por el recurrente principal, hoy recurrido, los que no eran de carácter administrativo, sino que eran derechos o intereses comerciales y que al fallar como lo hizo, dicho tribunal reconoció en provecho del recurrido un derecho a monopolio, prohibido en el artículo 8, literal 12 de la Constitución de la República, ya que colide con un principio de derecho como lo es el de la libre competencia y que por último, la sentencia impugnada desconoció y violó el párrafo I del artículo 9 de la citada Ley No. 1494 de 1947, ya que el hoy recurrido no sólo interpuso su recurso contencioso sin haber agotado antes la vía administrativa, sino que también dicho recurso fue extemporáneo, lo que fue desconocido por el tribunal que no tomó en cuenta que el plazo establecido para el ejercicio de dicho recurso es perentorio, por lo que se impone a todos;

Considerando, que la sentencia impugnada expresa lo siguiente: “que no obstante los argumentos presentados por la firma interviniente, la cual es favorecida por la Resolución No. 67/95 de fecha 23 de febrero de 1995 de la Secretaría de Estado de Finanzas, que la autoriza a instalar un Casino de Juegos de Azar en el Hotel El Gran Almirante en la ciudad

de Santiago de los Caballeros, este Tribunal Superior Administrativo ha podido establecer que el señor Ulises Enrique Polanco Morales, se haya investido de un interés legítimo y además es poseedor de un derecho de carácter administrativo que le ha sido otorgado previo la resolución recurrida, mediante el contrato administrativo que le confiere la administración del casino instalado en el Hotel Matum de la ciudad de Santiago de los Caballeros, propiedad del Estado Dominicano, (tal como se consigna en el artículo 1, literales b) y c) de la Ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947”; sigue expresando dicha sentencia “que el artículo primero, letras b) y c) de la Ley No. 1494 de fecha 2 de agosto de 1947, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, contempla que toda persona natural o jurídica, investida de un interés legítimo podrá interponer el recurso contencioso-administrativo en los casos, plazos y formas que la ley establece cuando se trate de actos que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos, asimismo cuando vulneren un derecho de carácter administrativo, establecido con anterioridad a su favor, por una ley, reglamento, decreto o un contrato administrativo”;

Considerando, que de lo expuesto anteriormente se desprende, que el Tribunal a-quo al admitir la procedencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el hoy recurrido en contra de la resolución de la Secretaría de Estado de Finanzas, actuó correctamente y en base a lo previsto por el artículo 1ro. de la Ley No. 1494 de 1947, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que el recurrente ante el Tribunal a-quo estaba investido de un interés legítimo en su calidad de concesionario en la administración de un casino instalado en un hotel propiedad del Estado Dominicano, por lo que el hoy recurrido estaba amparado por un derecho de carácter administrativo derivado de un contrato administrativo otorgado con anterioridad a la emisión de la citada resolución; por otra parte y en cuanto a lo alegado por la recurrente en el sentido de que dicho tribunal violó formalidades sustanciales del presente proceso, ya que no tomó en cuenta que el recurso contencioso-administrativo debió ser precedido de un recurso de reconsideración ante el propio Secretario de Estado de Finanzas, frente a este argumento esta Corte se pronuncia en el sentido de que, el Tribunal a-quo realizó una correcta aplicación de la ley al admitir el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de casinos dictada por la Secretaría de Estado de Finanzas, ya que contrario a lo que alega el recurrente la única vía instituida por la ley para discutir una actuación del Secretario de Estado de Finanzas, quien es la última jerarquía en materia de la aplicación de la Ley de Casinos, es la del recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, no existiendo por lo tanto otras vías procesales para que el hoy recurrido pudiera reclamar sus pretensiones; que al decidirlo así el Tribunal a-quo hizo una correcta aplicación de la ley, sin incurrir en las violaciones denunciadas por la recurrente en su primer medio; que por último, en cuanto a lo alegado por la recurrente en el sentido de que el Tribunal a-quo procedió a admitir dicho recurso no obstante a que el mismo fue interpuesto fuera del plazo de quince (15) días previsto por el artículo 9 de la Ley No. 1494, se ha podido comprobar que la resolución de la Secretaría de Estado de Finanzas No. 67-95 fue dictada en fecha 23 de febrero de 1995 y que el recurso contencioso-administrativo fue interpuesto en fecha 22 de mayo de 1995; sin embargo, en el expediente no hay constancia de la fecha en que dicha resolución fue notificada al hoy recurrido, lo que le impide a esta Corte comprobar la veracidad de este argumento de la recurrente, por lo que procede rechazar este aspecto del medio que nos ocupa, así como también procede rechazar el primero y el segundo medio de casación por improcedentes y mal fundados;

Considerando, que en el tercer medio de casación propuesto, la recurrente alega que la

lectura de la sentencia impugnada revela que el Tribunal a-quo se limitó a transcribir los argumentos y alegatos de las partes, lo que constituye el vicio de falta de motivos y que da lugar a la casación de la sentencia impugnada, según lo establecido en ese sentido por una jurisprudencia constante;

Considerando, que el estudio de la sentencia impugnada revela que el Tribunal a-quo realizó una exposición completa de los hechos de la causa, observándose que, contrario a lo expuesto por la recurrente, dicho fallo está suficientemente motivado, puesto que el citado Tribunal, expuso en el mismo las motivaciones que a su entender resultaban pertinentes para justificar su dispositivo, por lo que el vicio de falta de motivos invocado por la recurrente carece de fundamento en el presente caso, y en consecuencia debe ser rechazado;

Considerando, que en el cuarto y quinto medio de casación propuestos, los que se examinan conjuntamente por su estrecha vinculación la recurrente alega, que el Tribunal a-quo al expresar en su sentencia que la solicitud de la licencia para operar un Casino de Juegos de Azar le había sido rechazada en varias ocasiones al “Hotel Gran Almirante”, porque el citado establecimiento no se encuentra ubicado en un polo turístico, violó el contenido de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley No. 351, ya que dicha legislación en ninguna de sus partes dispone que las licencias para operar casinos sólo se expedirán a favor de establecimientos instalados en polos turísticos y que además la denominación “polo turístico” no está contenida en la citada ley, por lo que carece de sentido hablar de ubicación en el concepto de polo turístico cuando la denominación de ese tipo de áreas desapareció conjuntamente con la Ley No. 153 de Incentivo Turístico que fue derogada por el artículo 401 de la Ley No. 11-92 sobre Código Tributario; sigue alegando la recurrente, que el Tribunal a-quo también desconoció y violó en su sentencia las disposiciones contenidas en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley No. 351, ya que en primer lugar no tomó en cuenta que el artículo 5 le impone al Secretario de Estado de Finanzas una obligación de publicidad que le incumbe totalmente a la Administración, sin que el particular solicitante tenga nada que ver con el cumplimiento o no de esa obligación, por la cual, además, ha pagado los costos necesarios y que tampoco dicho tribunal tomó en cuenta la naturaleza de la decisión del Presidente de la República al otorgar su autorización para que sea concedida la licencia para operar casinos de juegos, que es una decisión que toma usando del poder discrecional que le confiere la ley, por lo que la misma es legal y no puede caer bajo la sanción de nulidad pronunciada por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues esta jurisdicción es un control de legalidad y no un control de oportunidad, como parece pretender dicho tribunal en su sentencia; pero,

Considerando, que la actividad de Salas de Casinos y Juegos de Azar está regulada en la República Dominicana a través de la Ley No. 351, del 6 de agosto de 1964, la que contempla el procedimiento especial que deberá seguirse para la operación de los establecimientos destinados a juegos de azar que se autoricen conforme a dicha ley; que en ese sentido, los artículos 1, 2 y 3 de la misma establecen la facultad que tiene el Presidente de la República para otorgar licencias para el establecimiento de salas de juegos de azar en hoteles de primera categoría, con sujeción a las contribuciones fiscales, condiciones y requisitos consignados en la referida ley; licencia que se otorgará con la recomendación favorable de la comisión de casinos, integrada por los Secretarios de Estado de Finanzas, quien la presidirá, de Turismo, y el de Interior y Policía, así como por el director general de Impuestos Internos, estableciendo además, que toda solicitud de licencia para dichos establecimientos, deberá ser tramitada a través del ministerio de Finanzas;

Considerando, que por otra parte, los artículos 5, 6 y 7 de la indicada ley establecen el procedimiento a seguir para el estudio de toda solicitud de licencia por parte de la comisión de casinos, poniendo a cargo del ministro de Finanzas, la obligación de cumplir dentro de

plazos específicos contemplados por la misma ley con ciertas medidas de publicidad consistentes en avisos que contengan un extracto de la solicitud de licencia, a fin de que toda persona o entidad que se sienta afectada con la posible expedición de la misma, pueda formular los reparos que considere de lugar; además dichos textos establecen que la comisión de casinos debe ponderar la conveniencia de autorizar dicha licencia y rendir su informe al Poder Ejecutivo, quien tendrá a su cargo la decisión de concederla o no y en caso afirmativo devolverá el expediente al ministro de Finanzas para que éste expida a través de una resolución motivada, la licencia correspondiente;

Considerando, que la sentencia impugnada expone al respecto lo siguiente: “que la Secretaría de Estado de Finanzas al momento de emitir la Resolución No. 67/95 de fecha 23 de febrero de 1995, ha incurrido en la violación de las disposiciones de la Ley No. 351, de fecha 6 de agosto de 1964 y sus modificaciones, la cual expresa en su artículo 5, que si a juicio de la comisión de casinos los solicitantes de una licencia para operar Casinos de juegos de azar reúnen los requisitos indispensables, autorizará al Secretario de Estado de Finanzas, para que haga publicar en uno de los diarios de circulación nacional, durante tres días consecutivos, un aviso contentivo del extracto de la solicitud y transcurridos diez días desde la publicación del último aviso, lapso en el cual podrán formular al Secretario de Estado de Finanzas los reparos que crean pertinentes las personas o entidades que se sientan afectadas con la posible expedición de las licencias, la Comisión conocerá nuevamente de la solicitud para formular las recomendaciones de lugar al Poder Ejecutivo”; sigue expresando dicha sentencia “que el cumplimiento de las formalidades legales que establecen la publicidad de las resoluciones emanadas de las autoridades administrativas deben ser observadas rigurosamente en aras de garantizar el derecho de los terceros que puedan sentirse perjudicados con la decisión, que de no hacerlo así se estaría cometiendo una violación a la ley”;

Considerando, que lo expuesto anteriormente permite verificar, que el Tribunal a-quo actuó correctamente y sin incurrir en las violaciones denunciadas por la recurrente en el cuarto y quinto medio de casación, ya que dicho Tribunal procedió a ordenar la revocación de la licencia de casinos expedida por la Secretaría de Estado de Finanzas al comprobar que la misma había sido otorgada en violación a los procedimientos especiales previstos por la Ley No. 351 sobre Casinos, la cual en su artículo 1 condiciona la concesión de dicha licencia a que la misma sea otorgada con sujeción a los requisitos consignados en la misma, dentro de los cuales se encuentran las medidas de publicidad a cargo del Ministro de Finanzas con el interés de salvaguardar el derecho de los terceros, medidas que dicho tribunal pudo establecer que no fueron cumplidas en la especie y así lo expresa en su sentencia; que por otra parte y en cuanto a lo alegado por la recurrente en el sentido, de que la concesión de la licencia de casinos constituye una facultad discrecional del Presidente de la República y que como tal no está sujeta a ningún tipo de control por parte de los organismos jurisdiccionales, frente a este señalamiento esta Corte es de criterio que si en el ejercicio de esa facultad se incurre en violaciones a la ley que vician el derecho adquirido a través de dicha licencia o concesión, tal acto puede ser revocado por el control jurisdiccional, ya que a éste le corresponde determinar la legalidad de dicha actuación, como se hizo en la especie; por lo que, esta Corte considera que la sentencia impugnada ha realizado una correcta aplicación de la ley, y en consecuencia, procede rechazar los medios que se analizan, así como también el recurso de casación de que se trata por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en la materia de que se trata no hay condenación en costas de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley No. 1494 de 1947, agregado por la Ley

No. 3835 de 1954.

Por tales motivos, **Unico:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por Hotel Gran Almirante y/o Caridelpa, S. A., contra la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, el 7 de septiembre del 2000, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Juan Luperón Vásquez, Enilda Reyes Pérez y Pedro Romero Confesor. Grimilda Acosta, 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.suprema.gov.do