

SENTENCIA DEL 29 DE MARZO DEL 2006, No. 41

Sentencia impugnada: Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, del 12 de junio del 2003.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Ayuntamiento Municipal Santo Domingo Oeste.

Abogados: Dres. Plutarco Jáquez, Cornelio Ciprián Ortega y Francisco A. Bautista Medina.

Recurrida: Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC).

Abogados: Dres. Cecilio Gómez Pérez y Nelson I. Jáquez Méndez.

CAMARA DE TIERRAS, LABORAL, CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO-TRIBUTARIO.

Rechaza

Audiencia pública del 29 de marzo del 2006.

Preside: Juan Luperón Vásquez.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Cámara de Tierras, Laboral, 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 Ayuntamiento Municipal Santo Domingo Oeste, institución de derecho público con personalidad jurídica, representada por el Sr. Francisco Peña Tavarez, Síndico Municipal, dominicano, mayor de edad, cédula de identidad y electoral No. 001-0198270-0, con domicilio social en la Carretera de Manoguayabo de la Provincia Santo Domingo Oeste, contra la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, el 12 de junio del 2003, cuyo dispositivo se copia mas adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a los Dres. Cecilio Gómez Pérez y Nelson I. Jáquez Méndez, abogados de la recurrida Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC);

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 17 de junio del 2003, suscrito por los Dres. Plutarco Jáquez, Cornelio Ciprián Ortega y Francisco A. Bautista Medina, cédulas de identidad y electoral Nos. 001-1064620-5, 001-0836927-3 y 001-0116928-2, respectivamente, abogados del recurrido, 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 12 de agosto del 2003, suscrito por los Dres. Nelson I. Jáquez Méndez y Cecilio Gómez Pérez, cedulas de identidad y electoral Nos. 001-0072066-3 y 001-0207189-1, respectivamente, abogados de la recurrida Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC);

Vista la Ley No. 25 de 1991, modificada por la Ley No. 156 de 1997 y los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación; 15 y 60 de la Ley No. 1494 de 1947, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa;

La CORTE, en audiencia pública del 16 de febrero del 2005, estando presentes los Jueces: Juan Luperón Vásquez, Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O.

Fernández Espinal y Pedro Romero Confesor, asistidos de la Secretaria General y después de haber deliberado los jueces signatarios de este fallo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 21 de julio de 1997, el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC),

suscribieron un contrato para la recolección y transporte de los residuos sólidos que se produzcan en los barrios y sectores del Distrito Nacional indicados en el anexo 3 de dicho contrato; b) que en fecha 20 de agosto del 2002, la Sala Capitular del Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Oeste dictó su Resolución No. 008-02, cuyo dispositivo es el siguiente: **APrimero:** Aprobar, como al efecto aprueba, autorizar al Ejecutivo Municipal para que proceda a convenir con la Compañía Consorcio de Higiene Integral, S. A., a realizar los trabajos de recolección de basura y limpieza de los desechos sólidos del Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Oeste; **Segundo:** Autorizar al Ejecutivo Municipal a preparar y discutir un contrato con la Compañía Consorcio de Higiene Integral, S. A., para su posterior conocimiento y aprobación; **Tercero:** Comunicar la presente resolución a la administración para su ejecución@; b) que en fecha 23 de agosto del 2002, mediante acto de alguacil No. 744-2002, del ministerial Domingo Matos, el Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste, notificó la indicada resolución a la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC); c) que no conforme con dicha resolución, la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC), interpuso recurso contencioso-administrativo en fecha 9 de septiembre del 2002; d) que sobre el recurso interpuesto, intervino la sentencia ahora impugnada cuyo dispositivo es el siguiente:

APrimero: Declarar, como al efecto declara, bueno y válido en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso-administrativo, incoado por la razón social Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC), por haber sido hecho en tiempo hábil y conforme a derecho; **Segundo:** Disponer, como al efecto dispone, no oponible a la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC), la Resolución No. 008-02, de fecha 20 de agosto del año 2002, dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste, contra la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC); **Tercero:** Declarar, como al efecto declara, la vigencia en todas sus partes del contrato de trabajo firmado el 21 de julio de 1997 entre la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC) y el Estado Dominicano y el Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Cuarto:** Declarar, como al efecto declara, válida en cuanto a la forma la intervención voluntaria por parte de la empresa Consorcio de Higiene Integral, S. A., por cumplir con todos los requisitos procesales que rigen la materia; **Quinto:** Rechaza, en cuanto al fondo la intervención voluntaria de la empresa Consorcio Integral, S. A., por improcedente, mal fundada y carente de base legal; **Sexto:** Disponer, como al efecto dispone, que la presente sentencia sea ejecutoria no obstante cualquier recurso que contra ella se interponga@;

Considerando, que en su memorial de casación el recurrente propone en apoyo de su recurso los siguientes medios: **Primer Medio:** Falta de base legal y de ponderación de documentos y violación del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil; **Segundo Medio:** Violación a la ley, artículos 1, 31 y 34 de la Ley No. 3455 sobre Organización Municipal; artículo 27 de la Ley No. 3456 de Organización del Distrito Nacional y violación del artículo 1134 del Código Civil Dominicano y desnaturalización de los hechos; **Tercer Medio:** Violación a la ley. Violación al artículo 82 de la Constitución de la República y a los artículos 36 y 45 de la Ley No. 1494 de 1947;

Considerando, que en el desarrollo del primer medio de casación, el recurrente alega: que la sentencia recurrida carece de motivos que la justifiquen y que no fueron ponderados todos los documentos depositados por el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste, entre los que se encuentran: la propuesta del concurso público de fecha 14 de agosto del 2002, presentada por la hoy recurrida, la sentencia de la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del

Distrito Nacional del 28 de noviembre del 2002, dictada a favor del ayuntamiento, la certificación de la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, del 9 de julio del 2002, que establece que el proyecto de contrato de distribución de áreas, de fecha 25 de septiembre del 2000, que dejó sin efecto por acuerdo entre las partes, el contrato de fecha 21 de julio de 1997, no fue ratificado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por lo que no está vigente y que tampoco incluyó dicha sentencia las conclusiones solicitadas por el hoy recurrente, lo que constituye una violación al artículo 141 del Código de Procedimiento Civil;

Considerando, que en las motivaciones de la sentencia impugnada consta lo siguiente: que del estudio del expediente de que se trata se desprende que la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC), adquirió mediante contrato celebrado con el Ayuntamiento del Distrito Nacional, en fecha 21 de julio del año 1997, los derechos exclusivos de recolección de desperdicios y desechos sólidos (basura), de un área comprendida en parte de lo que es hoy el municipio de Santo Domingo Oeste, por un período de 10 años, el cual entró en vigencia a partir de la fecha en que fue suscrito dicho contrato y que no habiendo ocurrido ninguna de las posibles causas que pudieran dar lugar a la terminación de este acuerdo de voluntades, esto conlleva a que la terminación del mismo deberá ocurrir en el año 2007; que no obstante la vigencia del referido contrato, las nuevas autoridades municipales del municipio de Santo Domingo Oeste, dictaron la Resolución No. 008-02, en fecha 20 de mayo del año 2002, donde autorizaron al Síndico a celebrar un contrato con la empresa Consorcio de Higiene Integral, S. A., para realizar los trabajos de recolección de basura y limpieza de los desechos sólidos del Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste, lesionando con su disposición los derechos legítimamente adquiridos por la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C por A. (COLIMEC), cuyo contrato nunca fue rescindido, ni mucho menos caducó por razones de tiempo, por lo que, de acuerdo con la ley, mantiene intacta su vigencia; que en el contrato de distribución de áreas suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC), se establece que corresponde a la compañía recurrente un área delimitada de la siguiente manera: al norte, la provincia de Monte Plata; al sur, el Mar Caribe; al este, la Avenida Isabel Aguiar hasta la Autopista Duarte, girando a la derecha hacia la plaza de la bandera, para continuar por la avenida Luperón y seguir la avenida República de Colombia hasta llegar al puente Jacobo Majluta, inclusive; y al oeste, la provincia de San Cristóbal, zonas estas que al amparo de la Ley No. 163-01, de fecha 16 de octubre del año 2001, que creó la Provincia de Santo Domingo y sus municipios, pasaron a formar parte del territorio de esa nueva provincia; que la Constitución de la República, en su artículo 47, consagra el principio de la irretroactividad de la ley, al estatuir: **ALa ley solo dispone y se aplica para lo porvenir@**, estableciendo en su parte in fine, además, que **AEn ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior;** que conforme a lo establecido por el artículo 4 de la Ley No. 3455 de fecha 21 de diciembre de 1952 sobre Organización Municipal, cuando parte del territorio de un municipio pasa a formar parte de otro municipio, como es el caso de la especie, el nuevo municipio asumirá con todas sus consecuencias legales los derechos y obligaciones que pertenecían y correspondían al primero; por tanto, los derechos adquiridos por la recurrente, mediante los contratos suscritos por ésta y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, antes de la promulgación de la Ley No. 163-01 de fecha 21 de diciembre del año 2001, mantienen su fuerza jurídica, no pudiendo ser enajenados por las autoridades de los municipios que componen la nueva

provincia; que el principio de la continuidad jurídica del Estado sería vulnerado si las convenciones realizadas legítimamente y conforme a la ley por una administración son desconocidas por nuevas autoridades que se establezcan ya sea por disposición de una ley, un decreto, una resolución o por la llegada del término del mandato de la administración precedente; que en el caso de la especie, la Sala Capitular del Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Oeste, al emitir su Resolución No. 008-02, el 20 de agosto del año 2002, desconoció los derechos adquiridos de la recurrente, establecidos en el contrato a que se hace referencia, suscrito entre ella y el Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha 21 de julio del año 1997, violando con ello los principios de seguridad contractual y jurídica que el Estado Dominicano, como garante del estado de derecho que rige la nación dominicana, debe asegurar a todos los sujetos de derechos en el territorio nacional;

Considerando, que lo transcrito precedentemente revela, que contrario a lo que alega el recurrente, la sentencia impugnada contiene motivos suficientes y pertinentes que justifican lo decidido por el Tribunal a-quo, en el sentido de que el Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste, al surgir producto de la Ley No. 163-01 que dispuso la división del Distrito Nacional para crear la Provincia Santo Domingo, se considera como una entidad causahabiente del Ayuntamiento del Distrito Nacional, lo que a todas luces le confiere la calidad de continuador jurídico de este, por lo que tal como lo establece el fallo impugnado Ael nuevo municipio asumirá con todas sus consecuencias legales los derechos y obligaciones que pertenecían y correspondían al primero@; que en consecuencia, el contrato para la recolección y transporte de desechos sólidos suscrito en el año 1997 entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC), por un período de diez años, le era oponible a dicho Ayuntamiento, ya que conservaba todo su imperio y vigencia al surgir éste, por lo que al no existir ninguna causal que justificara la terminación anticipada del contrato, el recurrente no gozaba de facultad para rescindirlo unilateralmente, ya que con ello alteró la seguridad que obtuvo la recurrida al amparo de una situación jurídica anterior, tal como lo estableció correctamente el Tribunal a-quo en su sentencia; que con respecto a lo alegado por el recurrente en el sentido de que el fallo impugnado no ponderó debidamente todos los documentos que le fueron presentados, resulta oportuno señalar, que para que la falta de ponderación de documentos pueda ser invocada como un vicio susceptible de producir la casación de una sentencia, debe tratarse de documentos vitales para la suerte del proceso, lo que no ocurrió en la especie, ya que, tras ponderar éstos, dicho tribunal estableció los motivos que justifican plenamente lo decidido y que permiten comprobar una correcta aplicación de la ley; por último, en cuanto a lo que argumenta el recurrente en el sentido de que en la sentencia impugnada no fueron consignadas sus conclusiones, con lo que se violó el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil; resulta que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 15 de la Ley No. 1494 que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, las entidades municipales estarán permanentemente representadas ante dicha jurisdicción por el Procurador General Administrativo y el análisis de la sentencia impugnada revela, que en la misma figuran consignadas las conclusiones que fueron presentadas en el dictamen de dicho funcionario, por lo que la violación del citado artículo 141 invocada por el recurrente carece de fundamento; en consecuencia, procede rechazar el medio de casación que se examina por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en el segundo medio el recurrente alega en síntesis lo siguiente: Aque el Tribunal a-quo al establecer en su sentencia que las obligaciones derivadas de dicho contrato se le imponían al Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste, incurrió en violación de los

artículos 1, 31 y 34 de la Ley No. 3455 sobre Organización Municipal y del artículo 27 de la Ley No. 3456 de Organización del Distrito Nacional y 1134 del Código Civil, ya que del estudio de dichos textos se desprende que el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste es una entidad autónoma y con personalidad jurídica propia, que nació sin ningún tipo de compromiso para comenzar a funcionar, por lo que no formó parte ni se encuentra comprometido por el acuerdo convencional que en su momento suscribieron las partes y que al atribuirle a dicho contrato un alcance que no tiene, sin percatarse que el mismo había quedado sin efecto, dicho tribunal incurrió en desnaturalización de los hechos de la causa@; Considerando, que en los motivos de la sentencia impugnada consta lo siguiente: Aque conforme a lo establecido por el artículo 4 de la Ley No. 3455 de fecha 21 de diciembre del año 1952 sobre Organización Municipal, cuando parte del territorio de un municipio pasa a formar parte de otro municipio, como es el caso de la especie, el nuevo municipio asumirá con todas sus consecuencias legales los derechos y obligaciones que pertenecían y correspondían al primero; por tanto, los derechos adquiridos por la recurrente, mediante los contratos suscritos por ésta y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, antes de la promulgación de la Ley No. 163-01 de fecha 21 de diciembre del año 2001, mantienen su fuerza jurídica, no pudiendo ser enajenados por las autoridades de los municipios que componen la nueva provincia@;

Considerando, que lo expuesto precedentemente revela, que el Tribunal a-quo no incurrió en la violación de los textos legales invocados por el recurrente, ya que si bien es cierto que los artículos 1, 31 y 34 de la Ley de Organización Municipal y 27 de la Ley de Organización del Distrito Nacional, le atribuyen personalidad jurídica propia a cada Ayuntamiento, que lo faculta para ser sujeto individual de derechos y para adquirir sus propias obligaciones, no es menos cierto que en la especie, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley No. 3455, se operó una subrogación contractual en la persona del recurrente, quien asumió de pleno derecho los derechos y obligaciones derivados del contrato suscrito con la recurrida, ya que es un causahabiente del Ayuntamiento del Distrito Nacional al surgir producto de la división legal de éste; que al decidirlo así, dicho tribunal apreció correctamente los elementos de la causa, sin desnaturalizarlos, haciendo una buena aplicación de la ley, por lo que se rechaza el medio que se analiza, por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en su tercer medio propuesto, el recurrente alega en síntesis: Aque al desconocer la autonomía e independencia que la Constitución le otorga a los Ayuntamientos, el Tribunal a-quo violó el artículo 82 de la misma, así como también desconoció lo decidido en una sentencia dictada el 28 de noviembre del 2002 por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Distrito Nacional, que tiene autoridad de la cosa juzgada ante el Tribunal Superior Administrativo, con lo que violó las disposiciones del artículo 36 de la Ley No. 1494 de 1947 y al ordenar en su sentencia que ésta fuera ejecutoria no obstante cualquier recurso, violó el artículo 45 de dicha ley, por lo que dicha sentencia debe ser casada@;

Considerando, que el hecho de que cada ayuntamiento constituya una persona jurídica distinta con derechos y obligaciones propios, no impide que en el caso de que un Ayuntamiento surja producto de la división del territorio que le correspondía a otro, el que surge quede obligado a los compromisos asumidos por aquel, existentes al producirse la división, ya que tiene la calidad jurídica de causahabiente del que fuera su causante, como ocurrió en la especie, según fue apreciado por el Tribunal a-quo en su sentencia, sin que con ello violara el artículo 82 de la Constitución, como pretende el recurrente; que con respecto a lo que alega el recurrente, en el sentido de que el Tribunal a-quo desconoció la autoridad de

cosa juzgada, con lo que violó el artículo 36 de la Ley No. 1494, resulta que en el expediente figura la sentencia dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, en fecha 28 de noviembre del 2002, con motivo del recurso de amparo interpuesto por la hoy recurrida Compañía de Limpieza y Embellecimiento, C. por A. (COLIMEC), contra el ayuntamiento recurrente, bajo el argumento de ser amparado en los derechos fundamentales que se derivan del principio de la irretroactividad de la ley y de la seguridad jurídica en relación con el derecho de propiedad derivado del disfrute de concesiones otorgadas en su provecho por el Estado Dominicano; que, en consecuencia se trata del ejercicio de una acción de rango constitucional que persigue la protección de derechos fundamentales que a su entender han sido menoscabados por la actuación de un órgano público, pero que no juzga el fondo de la litis; por lo que el hecho de que dicha acción haya sido rechazada por el tribunal civil como juez de amparo, no impedía a la hoy recurrida, recurrir, como lo hizo, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para que juzgara y decidiera el fondo del asunto al tratarse de una litis relacionada con la revocación de un contrato administrativo y sin que esto afecte el principio de autoridad de cosa juzgada como pretende el recurrente, ya que se trata de dos acciones de distinta naturaleza, por lo que la alegada violación del artículo 36 de la Ley No. 1494, carece de fundamento; que por último, y con respecto a lo que alega el recurrente de que el Tribunal a-quo al ordenar que la sentencia fuera ejecutoria no obstante cualquier recurso, violó el artículo 45 de dicha ley, procede declarar que, en materia procesal, la ejecución provisional de las sentencias que no sean ejecutorias de pleno derecho, puede ser ordenada a solicitud de las partes o de oficio, cada vez que el juez lo estime necesario y compatible con la naturaleza del asunto, a condición de que ella no esté prohibida por la ley; por lo que en la especie el Tribunal a-quo podía, como lo hizo, ordenar, que dicha sentencia fuera ejecutoria no obstante cualquier recurso, sin que con ello violara el texto invocado por la recurrente, ya que en el mismo no se prohíbe la ejecución de las sentencias en esta materia; por lo que se rechaza el medio que se examina, así como el recurso de casación de que se trata por improcedente y mal fundado.

Por tales motivos, **Primero:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste, contra la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, el 12 de junio del 2003, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo;

Segundo: Declara que en la materia de que se trata no ha lugar a condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en su audiencia pública del 29 de marzo del 2006, años 163E de la Independencia y 143E de la Restauración.

Firmado: Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O.

Fernández E. y Pedro Romero Confesor. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran al pie, 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