
Sentencia impugnada:	Tercera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, del 2 de febrero de 2015.
Materia:	Civil.
Recurrente:	Edward Veras-Vargas.
Abogados:	Dr. Ángel Delgado Malagón, Licdos. Santiago Rodríguez Tejada, Francisco Cabrera Mata y Wandrys de los Santos.
Recurrido:	Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (Fonper).
Abogados:	Dres. Fabián Cabrera F., Ramón Domingo de Oleo, Licdos. Tomás Augusto de Mendoza Torres y Luis Moquete Pelletier.

Juez Ponente: Mag. Samuel Arias Arzeno.

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, competente para conocer de los recursos de casación en materia civil y comercial, regularmente constituida por los jueces Pilar Jiménez Ortiz, presidente, Justiniano Montero Montero, Samuel Arias Arzeno y Napoleón Estévez Lavandier, miembros, asistidos del secretario general, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **24 de marzo de 2021**, año 178° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

En ocasión del recurso de casación interpuesto por Edward Veras-Vargas, dominicano, mayor de edad, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 031-0219526-4, con estudio profesional abierto en la calle Respaldo Fantino Falco núm. 4C, esquina calle Pablo Casals, ensanche Serrallés, de esta ciudad, en representación de sí mismo y asistido por el Dr. Ángel Delgado Malagón y los Lcdos. Santiago Rodríguez Tejada, Francisco Cabrera Mata y Wandrys de los Santos, dominicanos, mayores de edad, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-01787123-5, 031-0107292-8, 037-0028992-3 y 012-0101813-0, con su estudio profesional común abierto en la avenida 27 de Febrero núm. 54, edificio Galerías Comerciales, apartamento núm. 412, cuarta planta, sector El Vergel, de esta ciudad.

En este proceso figura como parte recurrida, el Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER), institución autónoma del Estado creada mediante la Ley núm. 124-01, con domicilio social establecido en la avenida Gustavo Mejía Ricart núm. 73, esquina calle Agustín Lara, edificio Rafael Kasse Acta, sexto piso, ensanche Serrallés, de esta ciudad, debidamente representada por su presidente, Lcdo. Fernando Rosa Rosa, dominicano, mayor de edad, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 031-0161224-4, domiciliado y residente en esta ciudad, la cual tiene como abogados constituidos y apoderados especiales a los Dres. Fabián Cabrera F. y Ramón Domingo de Oleo y a los Lcdos. Tomás Augusto de Mendoza Torres y Luis Moquete Pelletier, dominicanos, mayores de edad, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0108433-3, 001-0391489-1, 001-0391489-1 y 001-1231063-6

respectivamente, con estudio profesional abierto en la avenida Lope de Vega núm. 55, centro comercial Robles, apartamento núm. 2-2, ensanche Naco, de esta ciudad.

Contra la sentencia civil núm. 013/2015, dictada en fecha 2 de febrero de 2015, por la Tercera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, cuyo dispositivo copiado textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma, el recurso de Apelación en Revocación Tácita de Mandato profesional interpuesta por el señor Edward Veras Vargas, contra el fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER), mediante acto No.144/2014 de fecha 20 de junio, instrumentado por Juan Francisco Santana Santana, por haber sido hecho acorde a las normas procesales que rigen la material; **SEGUNDO:** ANULA la sentencia marcada con el No. 98, de fecha 29 de enero de 2014 dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, por haber sido dictada por un tribunal incompetente para su conocimiento y fallo; **TERCERO:** REMITE a las partes a proveerse por ante el Tribunal Superior Administrativo, a los fines de que sea este quien decida sobre la controversia; **CUARTO:** RESERVA las costas de este procedimiento para que sigan la suerte de la demanda principal.

VISTOS TODOS LOS DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN EL EXPEDIENTE:

A) En el expediente constan los documentos siguientes: **a)** el memorial de casación depositado en fecha 14 de julio de 2015, mediante el cual la parte recurrente invoca los medios de casación contra la sentencia recurrida; **b)** el memorial de defensa de fecha 8 de abril de 2016, donde la parte recurrida invoca sus medios de defensa; y **c)** el dictamen de la procuradora general adjunta, Casilda Báez Acosta, de fecha 27 de junio de 2016, donde expresa que deja al criterio de la Suprema Corte de Justicia la solución del recurso de casación del que estamos apoderados.

B) Esta Sala, en fecha 13 de agosto de 2019, celebró audiencia para conocer del indicado recurso de casación, en la cual estuvieron presentes los magistrados que figuran en el acta levantada al efecto, asistidos del secretario y del ministerial de turno; a la indicada audiencia comparecieron los abogados de las partes, quedando el asunto en fallo reservado para una próxima audiencia.

C) La firma del magistrado Blas Rafael Fernández Gómez no figura en esta sentencia por no haber participado en la deliberación del asunto.

LA PRIMERA SALA, LUEGO DE HABER DELIBERADO:

En el presente recurso de casación figura como parte recurrente Edward Veras-Vargas y como recurrida el Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONDER). Del estudio de la sentencia impugnada y de los documentos a que ella se refiere, se establece lo siguiente: a) que en fecha 6 de febrero de 2012, mediante dos contratos de *cuota litis* la actual recurrida apoderó al recurrente para que en su nombre realizara todas las acciones judiciales o extrajudiciales necesarias en contra de los actuales socios privados y administradores de EGE HAINA y de EGE ITAIBO, respectivamente, siempre que dichas acciones se encuentren orientadas a resguardar los derechos sociales, patrimoniales y de información que posee "EL FONPER", en su calidad de representante de las acciones del Estado Dominicano dentro del capital social de la mencionada empresa, a recuperar cualquier suma de dinero que le corresponda, a obtener las indemnizaciones por cualquier perjuicio que la administración le haya causado a dicha empresa, a reclamar el pago de dividendos o la distribución de beneficios, bien sea en efectivo o mediante la repartición de acciones por capitalización, conviniendo otorgar a cambio por concepto de servicios profesionales y en pago de honorarios los porcentajes detallados en dicho poder, respecto de cada monto que los administradores o socios privados de EGE HAINA y EGE ITAIBO sean condenadas a pagar en beneficio de la recurrida; c) que en fecha 5 de abril de 2013 el actual recurrente incoó una demanda en declaración de revocación tácita de mandato profesional y responsabilidad civil contra la recurrida, la cual fue rechazada por el tribunal de primera instancia mediante sentencia núm. 98 de fecha 29 de enero de 2014; e) que dicha decisión fue recurrida en apelación, procediendo la corte *a qua* a

anularla por haber sido dictada por un tribunal incompetente para su conocimiento y fallo, y remitió a las partes a proveerse por ante el Tribunal Superior Administrativo, a fin de que sea este quien decida sobre la controversia, según sentencia núm. 013-2015 de fecha 2 de febrero de 2015, ahora impugnada en casación.

Es de rigor procesal ponderar en primer orden la pretensión incidental planteada por la parte recurrida en su memorial de defensa, que versan en el sentido de declarar inadmisibles el presente recurso de casación no contiene los agravios causados con la decisión del tribunal *a quo*.

Que procede que esta Primera Sala desestime el referido pedimento, pues la lectura del memorial de casación revela que, contrario a lo sostenido por la recurrida, su contraparte particularizó los medios en que descansa su recurso, a saber: **primero**: violación a las leyes núms. 302 sobre Honorarios de Abogados y 91 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana; falsa aplicación del art. 5 de la Ley núm. 340-06, al considerar que el contrato de cuota litis entre una entidad autónoma del Estado y un abogado se rige por la Ley núm. 340-06 sobre contrataciones públicas, desplazando la competencia para conocer de diferendos entre el abogado y su cliente hacia el Tribunal Superior Administrativo; **segundo**: contradicción de motivos, lo cual equivale a ausencia de motivos; por tanto procede a continuación su ponderación.

En el primer medio de casación la parte recurrente sostiene, fundamentalmente, que la alzada vulneró las leyes núms. 302 sobre Honorarios de Abogados y 91 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, y que además hizo una errónea aplicación del art. 5 de la Ley núm. 340-06 sobre Contrataciones Públicas, al considerar que el contrato de *cuota litis* suscrito entre una entidad autónoma del Estado y un abogado se rige por dicha normativa sobre contrataciones públicas, desplazando la competencia para conocer de diferendos entre este y su cliente hacia el Tribunal Superior Administrativo; que la naturaleza atribuida por la corte *a qua* al contrato *cuota litis* es abiertamente desconocedora del régimen a observar de cara a un litigio en la contratación de abogados, sin importar que el usuario sea una persona privada o una entidad del Estado.

Además sostiene la parte recurrente en el referido medio, que no se puede pretender englobar la actividad del abogado dentro de la esfera de los contratos administrativos como ha hecho la corte, refiriéndose al uso del término “consultor” que hace el legislador en la Ley núm. 340-06, pues un consultor no es un abogado; que la alzada menospreció que postular en justicia en ocasión de un reclamo penal, con constitución en actor civil, es radicalmente diferente de la consultoría prevista en las definiciones contenidas en la referida ley, que se refiere a opiniones y trabajos intelectuales que no conduzcan a resultados físicamente mesurables; que la sentencia de la corte *a qua* establece con este caso un precedente desfavorable que implicaría la obligación de revisar todos los apoderamientos de abogados que hayan realizado el Estado o sus entidades autónomas, al afirmar que un régimen jurídico tan peculiar como el de los abogados, cuyo carácter es *intuitu personae*, puede ser compatible con el de las contrataciones públicas.; que es evidente entonces que el art. 5 de la Ley núm. 40 excluye el apoderamiento de abogados, por estar dicha contratación sometida al régimen especial previsto por las leyes núms. 302 y 91, y por lo tanto, la competencia para conocer del diferendo con nos ocupa es exclusiva de la jurisdicción civil ordinaria, y no del Tribunal Superior Administrativo, como de manera errada falló la alzada.

Por su parte, la parte recurrida procura que el referido medio sea rechazado por improcedente, mal fundado y carente de base legal.

El tribunal de segundo grado fundamentó su decisión en los siguientes motivos:

(...) que se entiende por contrato administrativo el acuerdo de voluntad que genera derechos y obligaciones entre un órgano del Estado y un particular u otro órgano del Estado para el ejercicio de una función administrativa a los fines de satisfacer el interés público; que de los artículos y las aseveraciones citadas ut supra, la Corte establece que ciertamente el contrato de cuota litis que rige el servicio prestado

por el Lic. Edward Veras-Vargas es un contrato tutelado por una Ley especial, a saber la No. 302 sobre Honorarios de Abogados, sin embargo, no lo exime de que se le aplique al mismo, cuando se realice con una entidad estatal que tenga que observarse las normativas establecidas para la contratación de servicios planteada en la Ley 340-06, toda vez que con arreglo a los artículos 5 y 6 de dicho cuerpo normativo este queda normado y sujeto a las disposiciones de las leyes de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones del Estado dominicano;

Continuó la alzada estableciendo lo siguiente:

(...) que siendo la jurisdicción administrativa de acuerdo a lo establecido en las leyes que la rigen la única jurisdicción competente para conocer de los asuntos administrativos que surjan entre el Estado con las personas morales o físicas que realicen actos que se consideren administrativos, como lo es el contrato de Cuota Litis sometido a nuestro escrutinio; donde se persigue la declaración de la revocación tácita de mandato profesional hecho por el Fonper al Lic. Édward Veras-Vargas, y en consecuencia de ello se condena al Fonper a pagar la cláusula penal establecida en el contrato pactado. El cual constituye ser una contratación de servicio jurídico de una entidad administrativa con un particular, razón por la cual ha lugar a anular la sentencia de primer grado en razón de que el juez que la dictó no era competente para el conocimiento del caso; que al no tener el tribunal de primer grado competencia de atribución para conocer de los asuntos administrativos, por ser de la competencia exclusiva del Tribunal Contencioso y Administrativo, esta Corte resulta incompetente para avocarse al conocimiento del asunto que se discute, y en virtud de lo que dispone el artículo 24 de la Ley 834..., en atención a dicho mandato legal ha lugar a ordenar a las partes que se provean de la jurisdicción correspondiente a estos fines, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión (...).

Cabe destacar, para lo que aquí importa, que el contrato de *cuota litis* es un acuerdo suscrito entre una persona que tiene el deseo o la necesidad de ser representada en justicia y un abogado litigante, mediante el cual el segundo acepta asumir la representación y defensa en justicia del primero, quien a su vez se obliga a remunerar los servicios que ha contratado, originándose entre ellos un mandato asalariado en que el cliente es el mandante y el abogado es el mandatario. En la especie, el recurrente ha resaltado que el contrato *cuota litis* suscrito con el Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER), tiene naturaleza *intuitu personae*, es decir, “en función, en atención o respecto a la persona”.

Al respecto, resulta necesario recordar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha referido anteriormente que no es circunstancia decisiva para determinar la competencia de un tribunal que la acción sea de tipo personal, en razón de que las acciones personales se refieren a una obligación relativa a la persona que nos está obligada a dar, hacer o no hacer una cosa, sea cual sea su fuente: contrato, cuasicontrato, delito, cuasidelito o la ley, de ahí que, aunque todas las acciones que nacen de los contratos son personales, la competencia material de la jurisdicción que deberá conocer el conflicto variará atendiendo, más bien, a la naturaleza propia del acto de que dimana la controversia.

En la especie, conforme se desprende de las motivaciones de la corte *a qua*, antes transcritas, esta declaró la incompetencia de la jurisdicción civil para conocer de la demanda primigenia, sobre la base de que el contrato *cuota litis* suscrito entre las partes (un particular y una entidad estatal) constituye un acto administrativo, cuya solución compete de manera exclusiva al Tribunal Contencioso y Administrativo. En ese tenor, como es sabido, la competencia puede ser definida como la facultad legal de un tribunal para conocer de un asunto puesto a su ponderación. En particular, la competencia de atribución es la facultad de un tribunal para conocer de una materia específica en razón del caso con exclusión de todos los demás tribunales, ya sea en razón al monto del asunto involucrado o la naturaleza del litigio.

En ese orden de ideas, los artículos 3 y 7 letra f de la Ley núm. 1494 de 1947 establece que: “El Tribunal Superior Administrativo será la jurisdicción competente para conocer y decidir, en primera y última instancia, las cuestiones relativas al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos administrativos (concesiones y contratos de servicios públicos o de construcción de obras

públicas) celebrados por el Estado, los establecimientos públicos, (el Distrito de Santo Domingo, las Comunes y Distrito Municipales con personas o empresas particulares, como igualmente las que versen sobre el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado, las Comunes o Distritos Municipales”; “No corresponde al Tribunal Superior Administrativo: ... f) Las cuestiones de índole civil, comercial y penal en que la administración o un órgano administrativo obre como persona jurídica de derecho privado”.

Que la Ley núm. 13-07, Orgánica del Tribunal Superior Administrativo dispuso en su artículo 1 que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la mencionada Ley núm. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Conviene matizar que ha sido ampliamente admitido por la doctrina y la jurisprudencia especializada, que la administración puede celebrar contratos de derecho común o contratos administrativos con las características especiales que le son inherentes, de lo cual dependerá el régimen jurídico aplicable al mismo y la jurisdicción llamada a resolver el conflicto. Para determinar la competencia de los tribunales del orden contencioso administrativo, como en este caso, del tribunal de primera instancia civil del Distrito Nacional, por las atribuciones transitorias que le confirió la Ley núm. 13-07, es preciso establecer qué es un contrato administrativo, y luego desde ese ámbito ponderar la naturaleza de la controversia que nos convoca.

El contrato administrativo ha sido definido como un acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo, o con un particular o administrado, para satisfacer necesidades públicas.

En la especie, se trata de un contrato de *cuota litis*, mediante el cual Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER), entidad autónoma del Estado encargada, por mandato legal, de velar por los intereses del Estado dentro de las empresas reformadas conforme la Ley núm. 141-97, sobre Reforma de la Empresa Pública, tal y como lo establece la Ley núm. 124-01, apoderó al Lcdo. Edward Veras-Vargas a fin de que le asistiera exclusivamente mediante las acciones judiciales y extrajudiciales necesarias orientadas a resguardar los derechos sociales, patrimoniales y de información que posee EL FONPER, y recuperar en su calidad de representante del 49.97% que pertenecen al Estado Dominicano dentro del capital social de las entidades EGE ITABO y EGE HAINA, las cuales constituyen empresas generadoras de electricidad administradas por sus socios privados con participación mayoritaria, en vista de la sospecha por parte de la actual recurrida de que los derechos sociales y patrimoniales del Estado Dominicano podrían estar siendo perjudicados, dado el descenso año tras año de los beneficios de las aludidas empresas y la repartición de dividendos, mientras que otras empresas generadoras de energía en las que participa el Estado Dominicano han mantenido o aumentado sus márgenes de beneficios.

De la lectura de la sentencia impugnada se verifica que la alzada transcribió el artículo 5 de la Ley núm. 340-06, modificada por la Ley núm. 449-06 y su Reglamento de Aplicación núm. 490-07, que rigen en conjunto las compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones, según el cual los procesos y personas sujetos a dicha normativa son: Procesos: 1) Compra y contratación de bienes, servicios, consultoría y alquileres con opción de compra y arrendamiento, así como todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial, procediendo dicha jurisdicción a determinar que si bien el contrato de *cuota litis* de que se trata está tutelado por una ley especial, esto no lo exime de que se le aplique la referida Ley núm. 340-06, pues según sus artículos 5 y 6 este queda normado y sujeto a las disposiciones de las leyes de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones del Estado dominicano, y por tanto debe ser conocido por el Tribunal Superior Administrativo.

Que si bien el contrato de *cuota litis* de que se trata fue suscrito entre un particular, señor Edward Veras-Vargas, y una entidad estatal, Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER), la cual tiene como misión de satisfacer necesidades colectivas, concretamente gestionar eficazmente la participación accionaria del Estado en las empresas reformadas, garantizando la inversión de sus beneficios en proyectos de desarrollo orientados a elevar el nivel de productividad del país, desarrollo de capital humano, inversión social y reducción de pobreza, alineando sus acciones a las políticas, estrategias y programas del gobierno, al tratarse en este caso de una ley especial (tal y como lo advirtió la corte), como lo es la núm. 302 de 1964 sobre Honorarios de los Abogados, debe admitirse que es esta la normativa aplicable en las relaciones surgidas entre abogado y sus clientes, así como en las *litis* que surjan con motivo de estas relaciones, y no las disposiciones del derecho común o las que rigen la materia administrativa.

Finalmente, admitir en este caso el uso de disposiciones legales distintas a la Ley núm. 302 de 1964, sobre Honorarios de los Abogados, sería reducir su alcance, pues al tratarse de una ley especial esta se impone a dicho tipo de contrato; por tanto, no podía el tribunal *a quo* soslayar las disposiciones contenidas la ley que rige la materia, creada por el legislador con el único objetivo de reglamentar situaciones que surjan entre los abogados y sus clientes, sin incurrir en falsa aplicación de la ley, lo que ocurrió en el presente caso; en tal sentido, a juicio de esta Sala Civil, al fallar como lo hizo la alzada no obró dentro del marco de la legalidad, por lo que al incurrir en el vicio invocado, procede acoger el presente recurso y casar la sentencia impugnada.

De acuerdo a la primera parte del artículo 20 de la Ley núm.3726-53 Procedimiento de Casación, la Suprema Corte de Justicia, siempre que casare un fallo, enviará el asunto a otro tribunal del mismo grado y categoría que aquel de donde proceda la sentencia que sea objeto del recurso.

Cuando la sentencia es casada por falta de base legal, falta o insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces, las costas pueden ser compensadas, al tenor del numeral 3 del artículo 65 de la Ley 3726-53 del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación; en tal virtud, procede compensar las costas del procedimiento, lo que vale decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo del presente fallo.

Por tales motivos, la PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, por autoridad y mandato de la ley y en aplicación de las disposiciones establecidas en la Constitución de la República; la Ley núm. 25 de 1991; y los artículos 1, 2, 5, 6, 11, 13, 15 y 65 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación; Ley núm. 302 sobre Honorarios de Abogados.

FALLA:

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 013/2015, dictada en fecha 2 de febrero de 2015, por la Tercera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en consecuencia, retorna la causa y las partes al estado en que se encontraban antes de la indicada sentencia, y para hacer derecho las envía por ante la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en las mismas atribuciones, de conformidad con las motivaciones antes expuestas.

Firmado: Pilar Jiménez Ortiz, Justiniano Montero Montero, Samuel Arias Arzeno y Napoleón Estévez Lavandier.

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, **CERTIFICO**, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.