

**Opiniones jurídicas  
sobre el empréstito de  
\$ I.500.000**

**Frank J. Mitchell**

---

**COLECCIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA  
DEL DERECHO DOMINICANO  
1844-1998**

**Frank Moya Pons**

---

FRANK J. R. MITCHELL

OPINIONES JURIDICAS

Sto. Dgo.

1913

336.347293

M681o

AGN - 001719

40  
FRANK J. R. MITCHELL,  
*Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo.*

---

# OPINIONES JURIDICAS.

---

*SOBRE EL EMPRESTITO DE \$ 1.500.000.*



SANTO DOMINGO.  
*Imp. «La Cuna de América».—Viuda de Roques y Cia.*  
1913.



BIBLIOTECA A G N



001719

001719

AGN  
336.347273  
M6818

### PROEMIO.

El pueblo, por los folletos y artículos en los periódicos recientemente publicados, está bien enterado del asunto del empréstito de \$ 1.500.000.00, autorizado por la ley del 14 de Diciembre de 1912. Todo el mundo sabe que la proposición del Banco Nacional de Santo Domingo es la más ventajosa para el Tesoro Público, y la única proposición que se puede aceptar legalmente. El motivo de la parcialidad en la adjudicación del contrato de empréstito es generalmente conocido también.

Sin embargo, habiendo el Gobierno recibido ya una gran cantidad de dinero del National City Bank of New York, ciertas personas creen que es un asunto terminantemente solucionado, y que sería imposible deshacer dicho contrato, á pesar de la irregularidad de las negociaciones comprendidas en él

Ciertas personas preguntan. ¿Qué se puede hacer? Para contestar á esta cuestión con el mayor acierto, hemos solicitado opiniones de seis de los jurisconsultos más serios de la República, las que tenemos el placer de publicar en las siguientes páginas para el conocimiento, no solo de los miembros del Congreso Nacional y otros funcionarios públicos, sino del pueblo en general. Estas opiniones no solo apoyan los alegatos del Banco Nacional de Santo Domingo, sino que la unanimidad de ellas es la prueba más convincente; de modo que, las recomendamos á la consideración de todo ciudadano dominicano.

En vista de este conjunto de opiniones, es evidente que el documento firmado por el Ex-Secretario de Estado de Hacienda y Comercio y el National City Bank of New York, no es ningún contrato, ni tiene efecto como tal. Por consiguiente el National City Bank, actualmen-

97.000377  
000335

te está en las mismas condiciones que cualquier otro acreedor del Gobierno; exactamente como el de uno que compra un número de obligaciones del mismo, y es, ahora, deber del Gobierno, pagar á este acreedor, juntos con los demás que tienen reclamaciones válidas.

Para pagar á los acreedores (incluyendo el National City Bank) el Gobierno debe proceder á la contratación de un empréstito de \$ 1.500.000.00, con el Banco Nacional de Santo Domingo, y de los fondos provenientes de este empréstito, pagar á los acreedores, de acuerdo con la citada ley del 14 de Diciembre de 1912.

Entre las ventajas de este programa, se pueden enumerar las siguientes:

1<sup>a</sup> El Gobierno tendría disponible, inmediatamente, para los gastos corrientes, la suma de \$ 120.000.00 que le ha sido apartada por la Receptoría, siendo \$ 30.000.00, en los meses de Enero, Febrero, Marzo y Abril.

2<sup>a</sup> Mas, el Gobierno tendría el uso de la cantidad de \$ 60.000.00, en los meses de Mayo y Junio, para cubrir las necesidades corrientes, porque los pagos de \$ 30.000.00, mensuales al Banco Nacional de Santo Domingo no empiezan hasta en Julio de 1913.

3<sup>a</sup> El Gobierno tendría la suma de \$ 37.500.00 más, para dedicar al pago de las reclamaciones estipuladas en dicha ley del 14 de Diciembre de 1912, siendo ésta el 2  $\frac{1}{2}$  % de descuento cobrado por el National City Bank of New York.

4<sup>a</sup> El Gobierno economizará la cantidad de \$ 50.000.00, más ó menos, en intereses y gastos, contratando este empréstito con el Banco Nacional de Santo Domingo.

5<sup>a</sup> El Gobierno podría vigilar los pagos, procedentes de este empréstito, y de esta manera ver que se hagan dichos pagos según la ley que autoriza el empréstito.

En todo aspecto—económico, legal, práctico, moral y patriótico,—no hay más que un camino abierto, é invitamos á cualquiera á hacer una contradicción con fundamento.

No solo el Banco Nacional de Santo Domingo, sino todos los ciudadanos de Santo Domingo, deben agradecer á los ilustres abogados que han discutido la faz legal de esta importante cuestión, tan claramente en las siguientes páginas.

FRANK J. R. MITCHELL,

Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo.

Santo Domingo, Abril 30 de 1913.

## *Opinión del Lcdo. Jacinto R. de Castro.*

### *Primer Punto.*

*¿El contrato de empréstito es válido ó se puede ejecutar sin la aprobación del Congreso Nacional?*

El Poder Ejecutivo está facultado constitucionalmente para celebrar contratos de interés jeneral y obligado á someterlos al Congreso para que éste les imparta su aprobación (artículos 53, inciso 11 y 35 inciso 26 de la Constitución P. del Estado).

Lo primero, la facultad de contratar, conlleva naturalmente libertad de iniciación, apreciación de la necesidad del contrato y determinación de realizarlo; lo segundo, incapacidad para ejecutarlo convirtiéndolo por propia autoridad en realidad jurídica, creadora de obligaciones efectivas.

Pero no es esta, seguramente, la condición inalterable del Poder Ejecutivo. Dentro de la misma Constitución existen derogaciones al principio jeneral que lo rige en la materia y que le arrebatan esa libertad de iniciación, esa facultad de apreciar por sí mismo la necesidad de contratar.

Tal es el caso de los empréstitos, que el Poder Ejecutivo no puede consumir sin la autorización previa del Congreso Nacional por mandato imperativo del artículo 35, inciso 16 de la Constitución.

Aquí la subordinación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, es completa; la libertad de acción que le confiere el



inciso 11 del artículo 53, es ineficaz; antes de que contrate *ad referendum*, es necesario que esté *autorizado á contratar*

Empero, trátase de saber si tal autorización, una vez concedida, modifica la condición del Poder Ejecutivo en cuanto á la necesidad de someter el contrato celebrado por él á la aprobación del Congreso Nacional.

Mi opinión es negativa. Creo firmemente que esa autorización no tiene otro efecto que el de situar al Poder Ejecutivo en la misma condición en que, normalmente, lo coloca el artículo 53, inciso 11; es decir, conferirle la facultad de celebrar el contrato especial de empréstito, pero con la misma subordinación á la autoridad legislativa que es en materia de contratos su regla inalterable, su permanente estado constitucional.

Sentar otra conclusión implicaría admitir que la derogación del artículo citado de la ley sustantiva podría resultar en este caso especial de la misma ley que autoriza el empréstito, lo que es de todo punto inadmisibile dentro de los principios del derecho constitucional.

Opino, pues, que aunque la ley que autorice el empréstito sea tan explícita que contenga todos los datos y condiciones necesarios para la celebración del contrato, éste debe ser sometido al Congreso, el cual, aunque no ejerciera en la hipótesis sino un acto de simple controlación, estaría no menos obligado á realizarlo, porque su atribución de aprobar ó no los contratos que celebre el Poder Ejecutivo, es de carácter tan imperativo como cualesquiera otros deberes que la Constitución prescriba y de cuyo cumplimiento no podría redimirse por un acto propio como lo sería una ley.

### **Segundo Punto.**

*¿El Poder Ejecutivo podría destinar para el pago del empréstito valores consignados ya en la ley del presupuesto para atenciones del servicio público?*

No puede contratarse ningún empréstito con la garantía de las rentas destinadas al servicio del presupuesto, según el artículo 35, inciso 16 de la Constitución.

No es esto, en mi concepto, lo que ha ocurrido en el caso del empréstito autorizado por la ley de fecha 14 de Diciembre último. Esta lei ha ordenado que la cantidad de *treinta mil pesos mensuales destinada* á la extinción de las obligaciones creadas por el empréstito, se haga, ó por la Receptoría, si esos pagos hubieren de empezarse antes del 1º de julio del año en curso, ó de las rentas del Gobierno, cuando fuere antes de esa misma fecha.

Mi opinión es que en esta disposición de la ley no se ha violado la Constitución porque simplemente se ordena un pago, una erogación de dinero, lo cual no es igual á afectación ó constitución en garantía de las rentas que son fuente de recursos para las atenciones del presupuesto.

Admitir que es inconstitucional distraer sumas destinadas por la ley de presupuesto para fines imprevistos por la misma, aunque no implicasen simple traslado de sumas de un capítulo á otro sería establecer, por vía de consecuencia, que la ley de presupuesto es una ley excepcional, inalterable, al abrigo de la facultad indiscutible que el Congreso tiene para reformar, abrogar, ó derogar cualquier ley. Y esta conclusión no podría admitirse sino en virtud de un precepto constitucional que así lo hubiese expresamente establecido, y que no existe en la Constitución vijente. (\*)

(\*) Señor Frank R. Mitchell,

Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo.

Ciudad.

Muy señor mío y amigo:

En contestación á su atenta carta pidiéndome le diga si el contrato celebrado con el National City Bank viola la ley del 14 de Diciembre de 1912, me es grato contestar á Usted:

Primero: Que si la ejecución normal de ese contrato conduce al pago de un interés mayor del siete por ciento anual, se ha violado el artículo 1º de la citada ley.

Segundo: Que al ordenar que á partir del 1º de Enero del año en curso la Receptoría aparte mensualmente de las rentas aduaneras de la República, \$30.000.00 para entregarlos al National City Bank para el servicio del empréstito, se ha violado el artículo 3º de la misma ley, según el cual, en el caso de que la fecha de amortización fuere fijada por el Poder Ejecutivo en una época anterior al 1º de Julio de 1913, la suma en referencia se tomaría «de las rentas que corresponden al Gobierno Dominicano». Es evidente que al establecer esta distinción el legislador quiso que la suma no se tomara de las Rentas Aduaneras antes de esa fecha, como sin embargo, se ha dispuesto en el contrato á que me refiero.

Soy de Ud. atto. S. S. y amigo

(firmado) JACINTO R. DE CASTRO.

### *Tercer Punto.*

*¿El Poder Ejecutivo podría contratar el empréstito con un interés mayor del 7 % que señala la ley del 14 de diciembre de 1912, aún cuando ese interés resulte de la ejecución del contrato?*

El Poder Ejecutivo no puede, en ningún caso, convenir en la contratación del empréstito, objeto de estas opiniones, una rata de interés que exceda del 7% anual.

Importa poco que el excedente resulte como consecuencia de la regular ejecución del contrato, ó que se le disimule en forma de comisión ó de cualquiera otra manera; el 7% es un límite infranqueable; trasponerlo es una violación legal cuyas consecuencias serían las mismas, ora fuese resultado de la estipulación franca de una rata de interés mayor, ó ya de una combinación cualquiera que indirectamente condujese á la misma finalidad.

No se puede eficazmente hacer de un modo indirecto, lo que la ley prohíbe hacer directamente.

### *Cuarto Punto.*

*¿Qué derechos ha adquirido The National City Bank al firmar el contrato de empréstito cuando se hayan violado las leyes?*

Ningún derecho. La aprobación del Congreso es una condición *sine qua non* para la existencia del contrato como creador de obligaciones; y mientras no le sea impartida no hay contrato; hay simplemente proyecto de contrato; no hay derechos adquiridos, hay tan sólo perspectivas ó esperanzas de adquirirlos.

### *Quinto Punto.*

*En caso de que el contrato de empréstito firmado por el National City Bank y el Secretario de Estado de Hacienda y Comercio fuere*

*desaprobado por el Congreso Nacional ¿tendría el Gobierno Dominicano alguna responsabilidad frente al The National City Bank?*

Toda persona que trate de empeñarse en los lazos jurídicos que crean los contratos, está obligada á investigar ante todo la capacidad de aquella con quien contrata, bien esté rejida por el derecho público, o ya esté sujeta al derecho privado.

El olvido de este deber, ó el descuido de esta sabia previsión, puede producir graves perjuicios; pero jamás contra el incapacitado. Admitirlo sería hacer ilusorias las medidas de protección y de seguridad que el constituyente ó el lejislador hubieran considerado conveniente establecer en defensa de intereses públicos ó en amparo de privados intereses; admitirlo conduciría á la conclusión de que una persona podría obligarse fuera de las condiciones en que la ley que la rije le permita hacerlo y desde luego burlar el amparo con que se ha querido salvaguardar intereses dignos de protección.

El ejercicio de un derecho, cuando no implica un abuso, no puede jenerar responsabilidades civiles contra quien lo ejerza.

En la especie, el Congreso Nacional, cumpliendo su deber, el mandato que le confiere el artículo 35 inciso 26 de la Constitución no puede hacer incurrir al Estado Dominicano en responsabilidades civiles, aunque niegue su aprobación al contrato de empréstito.

Cuando The National City Bank alegara ignorancia á cerca de la verdadera capacidad de que está investido para contratar el Poder Ejecutivo; cuando pretendiera que consideró suficiente para ello la ley del 14 de Diciembre último, estaría imputándose faltas propias, denegatorias de su derecho á exigir reparación de perjuicios que hubiese sufrido.

Es evidente que, en el hecho de la desaprobación del contrato, no podrá fundarse ninguna acción en responsabilidad contra el Estado.

(firmado) JACINTO R. DE CASTRO.

Abogado.

Santo Domingo, Abril 18 de 1913.

## *Opinión del Lcdo. Domingo Ferreras.*

*Ex-Secretario de Estado de Relaciones Exteriores.*

El empréstito de \$ 1.500.000 contratado por el ciudadano Secretario de Estado de Hacienda y Comercio, en representación del Ejecutivo Nacional, con el National City Bank de New York; calcado, como lo está sobre la ley del 14 de Diciembre de 1912, y por razón de la anticipada ejecución que de él se ha hecho, suscita más de una cuestión jurídica cuya solución acertada es materia interesante tanto para el pueblo dominicano, cuyos son los intereses económicos puestos en juego, cuanto para el personal ambi-contratante, cuyo prestigio, en caso de contratiempo ó de fracaso, habrá de sufrir sério menoscabo.

El Señor Frank J. R. Mitchell, Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo, ha sabido precisar cuales son aquellas cuestiones y nuestra opinión sobre las mismas es la siguiente:

### *Primera Cuestión.*

*¿Es válido el contrato de empréstito y puede ejecutarse sin la aprobación del Congreso Nacional?*

La validez de los contratos está supeditada á cuatro condiciones esenciales, según el artículo 1108 del Código Civil dominica-

no: consentimiento de la parte que se obliga; capacidad para contratar; objeto cierto que forme la materia del compromiso y una causa lícita en la obligación. A simple golpe de vista, todas estas condiciones existen evidentemente en el contrato de empréstito celebrado con el National City Bank, de New York, menos la tercera, sobre el cual puede suscitarse una más o menos seria discusión.

De un lado en efecto, tenemos que, según el artículo 35 de la Constitución es atribución del Congreso levantar empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo; y que por ello, no es pues, completamente ilógico, decir que el Ejecutivo Nacional, en virtud de la ley del 14 de Diciembre de 1912, tenía la capacidad necesaria para firmar el contrato en cuestión; de otro lado, sin embargo tenemos, que, el Ejecutivo tiene también la facultad de celebrar contratos de interés general y someterlos al Congreso para su validación, de donde puede deducirse que, todo contrato pactado por el Ejecutivo tiene necesidad, para ser válido, de ser sometido al Congreso, aún cuando dicho contrato haya sido previamente autorizado por el Congreso.

En efecto: si según la atribución 11 del artículo 53 de la Constitución, pudiera sostenerse que la función del Congreso en cuanto á la celebración de contratos, es la de validarlos, sin decir como; y que, por ello, esa función lo mismo podría ser previa (en forma de autorización) que posterior, (ó en forma de ratificación); también podría, ó puede sostenerse—y es lo más lógico— que, la función del Congreso en la formación de los contratos es la de aprobarlos, según resulta expresamente del apartado 26 del artículo 35 de la Constitución, porque este dice así: «aprobar ó no los contratos que celebre el Ejecutivo».

Siendo, pues, indispensablemente necesaria la aprobación del Congreso para la validación de todo contrato celebrado por el Ejecutivo, el mal llamado contrato de empréstito de \$1.500,000 que no ha sido sometido á la aprobación del Congreso, no es válido, porque no es un contrato perfecto, sino un simple proyecto de contrato; y consecuentemente, no puede ser ejecutado en derecho, sino de hecho lo que, lejos de granjear á las partes la ven-

taja de un vínculo jurídico capaz de ligarlas eficazmente, acaso las exponga á tener que sufrir los perjuicios inherentes á la ejecución de un título nulo.

### *Segunda Cuestión.*

*¿Puede el Ejecutivo destinar para el pago del empréstito valores consignados en la Ley de Presupuesto á las atenciones del servicio público?*

La negativa resulta incontrastable de más de un texto de la Constitución política.

1º Del párrafo único del apartado 16 del artículo 35, el cual párrafo dice así: «Ningún empréstito podrá contratarse con la garantía de las rentas necesarias al servicio del Presupuesto»; y

2º Del artículo 105 que dice así: «La ley de gastos públicos se dividirá en capítulos que correspondan á los diferentes servicios de la Administración, y no podrán trasladarse los fondos de su objeto especial, sino en virtud de una ley».

Lo absoluto de los términos en que está concebido el primero de los textos citados conduciría á este extremo lamentable: que ningún empréstito sería ó podría ser contratado con la garantía de ninguna renta creada, puesto que no concibe renta creada no incluida en el Presupuesto, sino con la garantía de las rentas por crear, y consecuentemente, que, cuando no fuera posible contar con una renta *at futurum*, tampoco sería posible la contratación de un empréstito, por más necesario y salvador que se le reconociera. El segundo, el del artículo 105, ya citado, suaviza aquel absolutismo y hace posible la solución de la dificultad por un medio muy sencillo: *por medio de una ley*. Siendo el Presupuesto de que habla el párrafo único del apartado 16 del artículo 35 de la Constitución, la misma ley de Gastos públicos de que habla el artículo 105, ningunas rentas necesarias al servicio del Presupuesto puede ser afectada en garantía de un empréstito, sino por medio de otra ley. Basta para

ello que la ley del 14 Diciembre de 1912 diga que se destinarán \$ 30.000 mensuales de las rentas aduaneras que corresponden al Gobierno para la amortización del empréstito? Nó, porque la ley de que habla el artículo 105, es una ley que no traslada sumas de un lado á otro, ni distraiga los fondos de su objeto especial, y la ley del 14 de Diciembre de 1912, hace precisamente una y otra cosa. En efecto: incluídas en Presupuesto, ó en la Ley de Gastos Públicos de Julio de 1912 á Julio de 1913, todas las rentas nacionales, lo cual da á éstas el carácter de necesarias, el apartamiento de la suma de \$ 30,000 mensuales de las rentas aduaneras pertenecientes al Estado, para la amortización del empréstito, constituye, no ya el traslado de un ramo á otro sino de todos los ramos á otro; lo que es más grave todavía; y también la distracción de los fondos de su objeto especial, puesto que, desde un punto de vista general, todo fondo tiene por objeto especial aquel á que está consagrado en el Presupuesto.

### *Tercera Cuestión.*

*¿Podría el Ejecutivo contratar el empréstito con un interes mayor del 7% que señala la ley del 14 de Diciembre de 1912, aún cuando este interés resulta de la ejecución del contrato?*

Sí, según el apartado 11 del artículo 53 de la Constitución, el Ejecutivo podría celebrar un contrato de empréstito, y en virtud del mismo texto, así como del apartado 26 del artículo 35, tal contrato no sería válido, sino mediante la aprobación del Congreso; cuando el Ejecutivo obra, como en el caso del empréstito de \$ 1.500.000, en virtud del mandato expreso que le da el Congreso, fundándose en el apartado 16 del mismo artículo 35, tampoco puede, ó menos puede todavía, apartarse del texto de su mandato, sopena de ver desautorizada su gestión de mandatario.

El artículo 1998 del Código Civil dice, en efecto, que el mandante está obligado á ejercer los compromisos contraídos por el mandatario, conforme al poder que le haya dado; y agrega, aun-

que sin necesidad, que el mandante no puede ser obligado por lo que el mandatario haya hecho fuera de los límites del mandato mientras no lo haya ratificado expreso ó tácitamente. Sí, pues, por la ley del 14 de Diciembre de 1912 el Ejecutivo fué autorizado á contratar un empréstito por una suma no mayor de \$ 1.500.000 mediante un interés tampoco no mayor de 7% anual, y el empréstito resulta costando más de ese interés, el Congreso ni está obligado ni puede ser obligado á dar su aprobación á dicho empréstito, por la sencilla razón de que el Ejecutivo ha excedido la ejecución del mandato que aquel le diera. Igual cosa sería, si, en lugar de contratar dicho empréstito por la suma de \$ 1.500.000, lo hubiese contratado por más de esa suma: en el primer caso, sin embargo, es más urgente y más necesario la solución negativa que damos á esta cuestión, por cuanto, si, no obstante haber establecido el Congreso que el tipo de interés del empréstito no sería mayor de 7% anual; y no obstante también haberse contratado dicho empréstito con un interés menor todavía, costase sin embargo más de un 7%, sentaríase el funestísimo precedente de que la violación flagrante de un mandato de la Nación, jamás tal vez acarrearía, ni siquiera, la sanción de la nulidad ó de la anulabilidad de lo ejecutado, que es la más fácil y barata de todas las sanciones.

#### *Cuarta Cuestión.*

*¿Qué derechos ha adquirido el National City Bank al firmar el contrato de empréstito que ha violado las leyes?*

El contrato nulo, como lo es el contrato de empréstito, según queda demostrado, no surte obligaciones y, consecuentemente, tampoco enjendra derechos. Fuera, pues, del derecho ó de la apariencia del derecho de ser sometido á las Cámaras que integran el Congreso Nacional, para ser aprobado ó desaprobado según resulte conforme ó contrario, ya sea á las condiciones del mandato del Congreso, ya sea de cualquiera otras razones, se-

mejante contrato no crea en favor del National City Bank ningún derecho, en cuya virtud puede este exigir la sumisión del Gobierno dominicano al cumplimiento de obligación alguna.

#### *Quinta Cuestión.*

*¿En caso de ser desaprobado por el Congreso el empréstito firmado con el National City Bank, tendría el Gobierno Dominicano alguna responsabilidad?*

Implícitamente esta cuestión queda resuelta en la anterior. Desde el momento en que, no es válido el llamado contrato de empréstito celebrado con el National City Bank, y ello, como ya hemos dicho, 1º: porque, mientras no sea aprobado por el Congreso Nacional no es contrato válido, por cuanto no es contrato perfecto; 2º: porque, si pudiera serlo á despecho de dicha falta de aprobación violando como viola los términos del mandato en cuya virtud fué pactado, sería dicho contrato totalmente ineficaz respecto del Gobierno; y 3º: porque es contrario al artículo 105 de la Constitución, contrariedad que hace de él un contrato radical ó esencialmente nulo, según la categoría y enérgica disposición del artículo 43 de la Constitución política; semejante contrato, en caso de ser improbadado por el Congreso Nacional, no podría ser causa ni caso para derivar responsabilidad á cargo del Gobierno Dominicano. La responsabilidad no se concibe sin una falta y el Gobierno Dominicano, ¡que como representante de la República, en la ocasión de un contrato no puede ni debe ser tan solo el Ejecutivo, ni una parte del personal de éste, no ha cometido falta alguna por el solo hecho de que su Ejecutivo, ó el Secretario de Estado de Hacienda y Comercio, incurriendo en el error de considerarse suficientemente capacitado para ello, hayan pactado y ejecutado con el National City Bank el contrato de empréstito de \$ 1.500.000.

Si ese error es una falta, ésta, por si misma y por sí sola, jamás habría sido bastante á ser causa de daños ó perjuicios pa-

ra el National City Bank, si este no concurre á dichos daños ó perjuicios con esta otra falta: su negligencia en cuanto á descubrir la falta de capacidad del Ejecutivo Dominicano para terminar por si mismo, ó exclusivamente el contrato de referencia. Extremando el análisis de esta última cuestión no sería difícil aceptar la existencia de una falta que diese al National City Bank el derecho de reclamar la reparación del daño por él sufrido: suponiendo, en efecto, que esta institución pudiese alegar lícitamente ignorancia en cuanto á la extensión de la capacidad del Ejecutivo, diría ó podría decir, que, el error de creer á éste suficientemente capacitado, fué inducido por falta de las necesarias declaraciones sobre ese particular; y luego, que la falta existe; pero la falta, en tal caso, sería imputable, no al Ejecutivo, sino al personal ó á cierta parte del personal del Ejecutivo.

Cuando no fuese posible, sin embargo, descartar la responsabilidad material de personal del Ejecutivo, de la responsabilidad moral del mismo,—y no veo medio de expungar semejante posibilidad,—cuanto podría reclamar el National City Bank es la devolución de los fondos por él vertidos en las arcas nacionales, así como el interés de los mismos, en caso de retardo.

Otra solución sería contraria tanto á la equidad como al texto del artículo 1153 del Código Civil.

#### *Sexta Cuestión.*

*¿Cuál de las proposiciones para la contratación del empréstito resulta más onerosa para el Tesoro público aunque aparentemente el tipo de interés de una sea menor que la otra?*

Esta no es cuestión jurídica, sino estrictamente aritmética, y para su acertada solución forzoso es recurrir á los cálculos consiguientes. No teniendo tiempo para ello, en vista de que hoy espira el que se me ha concedido para escribir la presente consulta, no puedo responder en conciencia, sino en términos condicionales: diciendo, por ejemplo, que, á resultar comprobada la

exactitud de los cálculos comparativos contenidos en el folleto «La Verdad del Empréstito», publicado por el señor Frank J. R. Mitchell, puede afirmarse sin temor de error, que la proposición del Banco Nacional de Santo Domingo para la contratación del empréstito autorizado por la ley del 14 de Diciembre de 1912, es más ventajosa que la proposición del National City Bank, y que aunque, no sea tan extraordinariamente ventajosa, debe ser preferida por todo aquel sobre quien pese el deber de defender los intereses de la Nación.

(firmado) DOMINGO FERRERAS.

Abogado.

Santo Domingo, 20 de Abril de 1913.

## *Opinión del Lcdo. Manuel A. Machado.*

*Ex-Secretario de Estado de Relaciones Exteriores y Ex-Ministro de la  
Suprema Corte de Justicia.*

### *Primera Cuestión.*

*¿El contrato de empréstito es válido ó se puede ejecutar sin la  
aprobación del Congreso Nacional?*

La Constitución Política del Estado, en su artículo 35, apartado 16, establece entre las atribuciones del Congreso la de «levantar empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo».

Todo contrato de empréstito conlleva, pues, un doble carácter: el carácter constitucional y el carácter administrativo, y de ahí la intervención de los dos Poderes para que pueda tener verdadera existencia legal. Mas la capacidad administrativa se halla subordinada á la ejecución de la ley votada por las Cámaras: y en el apartado 26 del mismo artículo 35, la Carta Fundamental establece, por medio de un principio general, la facultad del Congreso, para «aprobar ó desaprobado los contratos que celebre el Poder Ejecutivo».

Por manera que, en materia de contratación de deudas públicas, es indispensable la previa autorización de las Cámaras

para que el Ejecutivo pueda tener uno de los elementos esenciales de toda convención: la capacidad.

Esta, en el caso de un empréstito se halla determinada por la ley que lo autoriza. El Ejecutivo no puede contratarlo sino dentro de los términos contenidos en la ley que le confiere la capacidad. Pero como el citado artículo 35, en su atribución vigésima sexta, otorga al Congreso la facultad de, «aprobar ó improbar los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo», las Cámaras podrían, al serles sometido el contrato, ampliar, dentro de la Constitución, la capacidad del referido Poder.

La validez ó invalidez del contrato se halla subordinada, pues, á la aprobación ó improbación del Congreso.

### **Segunda Cuestión.**

*Si el Poder Ejecutivo podría destinar para el pago de este empréstito valores consignados ya en la ley de Presupuesto á las atenciones del servicio público.*

No sería válido el contrato de empréstito, cuya garantía fuera constituida por las rentas necesarias á la ejecución de la Ley de Gastos Públicos, porque el artículo 35, de la Carta Fundamental, en el párrafo de su apartado 16, prescribe de modo terminante «que ningún empréstito podrá contratarse con la garantía de las rentas necesarias al servicio del Presupuesto».

Toda convención que tuviera esa base estaría viciada por una nulidad fundamental, en virtud del artículo 43 de la Constitución que dice:

«Serán nulos de pleno derecho toda ley, decreto, reglamento y acto contrarios á la presente Constitución».

### **Tercera Cuestión.**

*Si el Poder Ejecutivo podría contratar el empréstito con un interés mayor de siete por ciento (7%) que señala la Ley del 14 de*

*Diciembre de 1912 aún cuando este interés resulta de la ejecución del contrato.*

La Ley votada por las Cámaras determina las condiciones bajo las cuales alcanza el Poder Ejecutivo la capacidad de celebrar el contrato; y es un principio de derecho que lo que el legislador prohíbe hacer de un modo directo, lo prohíbe igualmente de un modo indirecto.

Si, pues, en el fondo, resulta el interés convenido superior al que la ley establece, el contrato no se halla dentro de las condiciones establecidas en aquella, y por consiguiente, el Poder Ejecutivo ha carecido de la capacidad otorgada por el Congreso, y que le es indispensable para poder contratar válidamente.

#### **Cuarta Cuestión.**

*¿Qué derechos ha adquirido el National City Bank al firmar el contrato de empréstito cuando se hayan violado las leyes?*

La aprobación del Congreso es esencial para darle validez al contrato. En tanto que las Cámaras no lo aprueban, no hay un vínculo contractual y por consiguiente no pueden derivarse derechos.

La facultad constitucional del Congreso de aprobar ó improbar los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo sería ineficaz si, no obstante prescindirse de ella, pudieran dichos contratos obligar al Estado, y no habiendo obligación por parte de este, no puede sustentarse contra él ningún derecho, porque todo derecho es correlativo de una obligación.

#### **Quinta Cuestión.**

*En caso de que el contrato de empréstito firmado por el National City Bank y el Secretario de Estado de Hacienda y Comercio fuere*

*desaprobado por el Congreso Nacional ¿tendría el Gobierno Dominicano alguna responsabilidad frente al National City Bank?*

No existiendo una obligación, y no creándose por tanto, derechos mientras el contrato no sea aprobado por el Congreso, el Estado no puede haber asumido responsabilidades, sino en el caso en que le fuere imputable una falta.

\*

Resumiendo los principios expuestos, podemos establecer:

a) Todo contrato celebrado por el Poder Ejecutivo necesita para su validez la aprobación del Congreso, conforme al artículo 35, apartado 26 de la Constitución.

b) No podrán servir de garantía las rentas necesarias al servicio del Presupuesto, y cuando tal resulte, el contrato será nulo de pleno derecho (artículo 35 y 43 de la Constitución).

c) Como la capacidad del Poder Ejecutivo descansa en la ley votada por las Cámaras y la capacidad no la constituye únicamente la autorización acordada, sino la autorización conforme á la ley, no puede estipular ningún interés que directa ni indirectamente exceda del tipo prefijado por el Congreso.

d) Su derecho está subordinado á la aprobación de las Cámaras (artículo 35 de la Constitución).

e) Para que el Gobierno Dominicano pudiera incurrir en responsabilidades, en el caso de ser improbadado el contrato por el Congreso, sería forzoso demostrar que le es imputable una falta.

(firmado) MANUEL A. MACHADO.

Abogado.

## *Opinión de los Lcdos. Peynado, Peynado y García M.*

*Fco. J. Peynado, Ministro Plenipotenciario de la República en Washington.*

*J. B. Peynado, Catedrático del Instituto Profesional.*

*Moisés García M., Catedrático del Instituto Profesional.*

### *Primera Cuestión.*

*¿El contrato de empréstito es válido ó se puede ejecutar sin la aprobación del Congreso Nacional?*

Es evidente que para que un contrato celebrado por el Ejecutivo ligue á la Nación es necesario que éste tenga capacidad, que debe serle delegada por la Constitución ó por las leyes.

La Constitución de la República no le dá esa facultad; por el contrario el artículo 53 de ella atribuye al Presidente de la República en su apartado 11, la facultad de «celebrar contratos de interés general y someterlos al Congreso para su validación», con lo cual dice muy claramente la ley que los contratos que el Poder Ejecutivo celebre deben ser validados por el Congreso.

Luego, mientras el Congreso no los valide, esos contratos no son sino simples proyectos.

Hay más: el apartado 26 del artículo 35 de la misma dá al Congreso capacidad para «aprobar ó no los contratos que celebre el Poder Ejecutivo».

Estas dos disposiciones de la Constitución Dominicana se completan y consagran un sistema dentro del cual, todo contrato celebrado por el Poder Ejecutivo, debe ser sometido por éste al Congreso para su validación y el Congreso puede aprobarlo ó no, según juzgue conveniente.

Lógico es deducir de lo expuesto que el contrato de empréstito celebrado últimamente por el Ejecutivo dominicano, como cualquier otro contrato que éste celebre, ha de ser sometido al Congreso para su validación, que mientras el Congreso Nacional no lo apruebe, dicho contrato es un proyecto y no liga las partes.

Se pensará que en el caso de la especie el Poder Ejecutivo estaba autorizado de ante manos por la ley de 14 de Diciembre de 1912, porque esta autorizó dicho poder á contratar ese empréstito.

En primer término es preciso convenir en que ni el Congreso, ni el Ejecutivo pueden delegar las facultades que la Constitución les confiere—delegata potestas non delegantur—, y en segundo lugar que la letra misma del apartado 23 del artículo 35 de la Constitución exige, que haya un contrato, que aprobar ó no aprobar; que por cuanto la facultad del Congreso es la de aprobar ó no, es necesario para que tal facultad sea ejercida que á él sea sometido el instrumento mismo: una aprobación jamás podrá ser dada de ante manos.

Tal como está reglamentada la materia, sobre esta cuestión no puede haber dudas, el Ejecutivo debe someter al Congreso los contratos para su validación y el Congreso, con los contratos á la vista, los aprobará ó no.

Más concretándonos al caso ocurrente es necesario ir más lejos.

El Presidente de la República envió un Mensaje al Congreso Nacional y le sometió la situación económica; Según la Comisión de Hacienda (R. del C. Nro. 2, del año 11) para que conociera de las deudas y compromisos causados por la guerra y para que resolviera el modo de solventar unos y otros.

En vista del Mensaje del Presidente, el Congreso Nacional acordó autorizarle á contratar un empréstito, esto es, puso en

ejercicio la facultad que le acuerda el apartado 16 del artículo 35 de la Constitución, según el cual él puede «levantar empréstitos sobre el crédito de la Nación por medio del Poder Ejecutivo», eso hizo el Congreso de la misma manera que hubiera podido acordar otra cosa: v. gr. reducir del presupuesto, ordenar el cange de documentos por reconocimientos del Gobierno, amortizables por sorteos, ú otra cualquiera forma que determinara un estado líquido con medio de pago.

En nuestra opinión el apartado 16 del artículo 35 de la Constitución que acuerda al Congreso Nacional la iniciativa en la contratación de los empréstitos, corresponde á la disposición del apartado décimo del artículo 25 de la Constitución de 1896, según el cual «ningún empréstito será votado sin la previa declaratoria de utilidad pública», reproducida en el apartado 11 del artículo 23 de la Constitución de 1907.

El Congreso Nacional autoriza, esto es, ordena que se haga un empréstito; pero una vez firmado el contrato, este no puede ser ejecutado, sino después que le sea sometido y sea aprobado por él.

Tal solución es la única que puede ser admitida, dentro de las estipulaciones de la Constitución y los principios: lo contrario sería dejar el crédito y la fortuna del Estado á merced del Poder Ejecutivo.

### *Segunda Cuestión.*

*¿El Poder Ejecutivo podría destinar para el pago de este empréstito valores consignados ya en la Ley de Presupuesto para las atenciones del servicio público?*

«Ningún empréstito podrá contratarse con la garantía de las rentas necesarias al servicio del presupuesto» (apartado 16 del artículo 35 de la Constitución).

«La ley de gastos públicos se dividirá en capítulos que correspondan á los diferentes servicios de la Administración y no

podrán trasladarse sumas de un ramo a otro ni distraerse los fondos de su objeto especial sino en virtud de una ley » (artículo 105 de la Constitución).

Por virtud del texto que copiamos primero (apartado 16 del artículo 35) las rentas necesarias al servicio del presupuesto, no pueden ser afectadas; eso es terminante, ni el Ejecutivo ni el Congreso pueden constituir en garantía las rentas que están destinadas y son necesarias al servicio del presupuesto.

En el presupuesto de Julio 1912 á Julio 1913 quedaron consignadas como necesarias para el servicio del presupuesto todas las rentas de la Nación, todas ellas eran necesarias para él, no podían pues en modo alguno ser afectadas para el empréstito, sin contravenir las disposiciones del párrafo único del apartado 16 del artículo 35 de la Constitución del Estado.

No yá el Poder Ejecutivo sino que el Congreso Nacional mismo no podría, sin antes haber modificado el presupuesto, haber dispuesto de \$ 30.000 mensuales de las entradas que la Nación consagró para las atenciones de la Administración pública.

La ley que se hubiera votado autorizando tal cosa, hubiera nacido herida de radical invalidez por mandato del artículo 43 de la Constitución, según el cual « son nulos de pleno derecho toda ley, decreto ó reglamento y actos contrarios á la Constitución ».

Si, pues, la letra del artículo 36 de la ley de 14 de Diciembre 1912, que dice « pero si esa fecha fuere anterior al 1º de Julio 1913, la suma destinada mensualmente al servicio de este empréstito se tomará de las rentas que corresponden al Gobierno Dominicano », pudiera interpretarse en el sentido de que ella ha dispuesto que esos \$ 30.000, se tomen en la forma que ha sido convenido por el Gobierno y el National City Bank, habría por fuerza del artículo 43 de la Constitución que convenir que tal disposición es nula de pleno derecho, porque las rentas necesarias al servicio del presupuesto, no pueden ser afectadas á este ni á ningún empréstito.

No podría invocarse en apoyo de tan absurda pretensión el artículo 105 de la Constitución de la República.

Según ella, las sumas destinadas al ramo de guerra, no pueden ser trasladadas al de Hacienda, por ejemplo, sino por medio de una ley, y aplicada una suma á un objeto, á la adquisición de un buque de guerra, v. gr. no podría distraerse de ese fin para aplicarla á otro, á la construcción de un puente, por ejemplo, aún cuando por haberle sido regalado un vapor de guerra á la Nación ya estuviera cumplida esta necesidad!

Eso es cuanto dice el artículo 105 de la Constitución y nada más!

Garantizar los intereses y la amortización del capital del empréstito retirando del montante de las rentas que corresponden á la Nación, la suma de \$ 30.000 cada mes, tomándolas de las destinadas al presupuesto, equivale á retirar á cada una de las partidas de egreso consignadas en ese mismo presupuesto, una parte proporcional y solo cuando al vencerse el año económico, Julio 1913, se viera que tal cosa en nada afectó las rentas destinadas á la Administración, entonces y solo entonces se podría decir, en hecho, que no sufrió el presupuesto!

No hay manera, así en las arcas nacionales hubiera habido remanentes de las entradas anteriores de Julio 1912 á Enero 1913, de tocar esas sumas que el presupuesto destinó al servicio de la Administración pública!

Si la ley dispuso que tal cosa se hiciera, la ley violó la Constitución; si lo hizo el Ejecutivo, por su propia autoridad, realizó un acto contrario al texto Constitucional.

### *Tercera Cuestión.*

*¿Podría el Poder Ejecutivo contratar el empréstito con un interés mayor de 7% que señala la ley del 14 de Diciembre 1912 aún cuando este interés resulte de la ejecución del contrato?*

La negativa es de un rigor implacable!

La ley del 14 de Diciembre 1912 fijó el tipo de interés hasta 7%, con lo cual dejó dicho el legislador que aspiraba á un interés

menor de 7%; ella no consagró descuentos, ni comisiones, ni tipos por traslado de fondos, etc.; no dió margen al Poder Ejecutivo para tales cosas, sencillamente porque no las quiso limitar y sobre ellas quiso reservarse una apreciación soberana para el momento en que le fuera diferido el contrato.

Mas ya que el Ejecutivo se creyó con autoridad bastante para contratar por sí y sin tener que cumplir con lo dispuesto por el apartado 11 del artículo 53 de la Constitución, debió rendirse á la ley que autoriza la contratación del empréstito y no salirse de ella.

Para estar dentro de ésta, el Ejecutivo debe probar no que el tipo convenido es 3 ó 5%, sino que todo el contrato, de la ejecución de todo él, jamás pagará la República más de 7% anual de interés.

Lo contrario sería pecar contra las mismas articulaciones que invoca en su favor.

#### *Cuarta Cuestión.*

*¿Qué derecho ha adquirido el National City Bank al firmar el contrato de empréstito cuando hayan sido violadas las leyes?*

El Banco no tiene ningún derecho adquirido por la sola firma del contrato; las estipulaciones de ese instrumento, ya lo hemos dicho, no obligan la República sino despues que él haya sido valido por el Congreso Nacional.

Al firmar el contrato el Poder Ejecutivo ha debido someterlo á las Cámaras, hay mas, en nuestra opinión, él no podía obligarse á otra cosa, y de ahí que, el único derecho que por ello adquirió el National City Bank es el de que dicho contrato sea sometido á la consideración del Congreso.

#### *Quinta Cuestión.*

*En caso de que el contrato de empréstito firmado por el National City Bank y el Secretario de Estado de Hacienda y Comercio fuese*

*desaprobado por el Congreso Nacional ¿tendría el Gobierno Dominicano alguna responsabilidad frente al National City Bank?*

Hay necesidad para abarcar bien toda la cuestión de puntualizar los hechos y no perderlos de vista.

El contrato ha sido ejecutado. El Gobierno Dominicano ha recibido las sumas que el Banco se obligó á prestarle: de aquí se deriva esta consecuencia, que una vez desaprobado el contrato, el Gobierno debe devolver al National City Bank, las sumas recibidas de él; esto es, el monto de las cantidades que haya real y efectivamente prestado.

Esto no requiere explicación, es la consecuencia natural de las cosas, es la aplicación del axioma: nadie puede enriquecerse á expensas de otro.

¿Puede el National City Bank pretender algo más á título de daños y perjuicios?

El National City Bank no podría pretender esa reparación á causa de la inejecución de la convención, porque en mérito de los principios y preceptos antes enunciados, esa convención no liga las partes mientras no haya sido validada por el Congreso.

En una palabra, hasta tanto no haya sido aprobado el contrato este no existe como contrato generador de obligaciones, esto no produce vínculos jurídicos por cuya inejecución se pueda reclamar.

La única manera que tendría el National City Bank para pedirlos sería invocando un daño sufrido á causa de una falta imputable al Gobierno Dominicano, invocando el artículo 1382 del Código Civil.

Para que este tenga lugar de ser aplicado es necesario que haya un daño, que este daño sea el resultado de una falta imputable al Gobierno Dominicano.

El daño existiría, pero ¿está en falta el Gobierno Dominicano? ¿es á él imputable y solo á él los hechos derivados de la ejecución del convenio?

En nuestro juicio tan culpable es el National City Bank como el Poder Ejecutivo, uno y otro concurrieron á ejecutarlo

consciente de que ese instrumento carece de validez, uno y otro sabían que no les era dable considerarse ligados sin antes haber obtenido para la convención la aprobación del Congreso Nacional.

La falta es, pues, imputable á ambos!

El National City Bank no podría alegar que ignoraba la extensión de capacidad del Poder Ejecutivo, él está obligado á conocerla, de la misma manera que está obligado á conocer la de cualquier otra persona con la cual contrate: un menor, una mujer casada, un interdicto.

Contratando con una persona cuya capacidad está restringida, con una persona que no tiene poder para obligar la República, persona que está sometida á la obligación de enviar al Congreso el contrato, para que ese Cuerpo lo valide, y no pudiendo alegar ignorancia de la ley, el National City Bank, está despojado de todo derecho para reclamar por concepto de perjuicios, ya que esos perjuicios son el resultado de su propia imprudencia ó de su propia negligencia.

El Poder Ejecutivo sabía á su vez lo mismo, esto es, que no podía ejecutar el contrato, sino en cuanto este le fuera aprobado por el Congreso.

Los dos han, como se vé, cometido la misma falta.

¿Cuál es, pues, la consecuencia de esto?

« Si las dos faltas son iguales las responsabilidades se compensan y no hay lugar á ninguna condenación » (Pandectas francesas, tomo 50, pág. 32, N<sup>o</sup> 472). Véase Sourdat, tomo 1<sup>o</sup> N<sup>o</sup> 660. Demolombe, tomo 8, N<sup>o</sup> 503.

Esta es la solución jurídica estricta, pero queremos ir mas lejos y hacer una concesión en provecho del National City Bank, queremos concederle que tenga derecho á una indemnización.

En este caso la reparación solo puede consistir en los intereses debidos hasta el día en que se le haga la devolución.

El daño comprende la pérdida experimentada, el beneficio que se obtenía y ese beneficio, esa pérdida jamás podría pasar de la cuantía de las ganancias que se iban á obtener.

Santo Domingo, Abril 8 de 1913.

(firmado) PEYNADO, PEYNADO Y GARCÍA M.  
Abogados.

## *Opinión del Lcdo. Anjel M. Soler.*

*Ex-Secretario de Estado de Justicia é Instrucción Pública y Catedrático  
del Instituto Profesional.*

Santo Domingo, 10 de Abril de 1913.

Señor Frank J. R. Mitchell,  
Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo.  
Ciudad.

Apreciado señor y amigo:

Tengo el gusto de evacuar la consulta que Usted—en su calidad de Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo,—me hiciera respecto del contrato de empréstito de un millón quinientos mil pesos oro, celebrado entre el Gobierno dominicano y The National City Bank of New York, de Nueva York.

Usted me ha preguntado:

Primero: *Si el contrato de empréstito es válido, ó se puede ejecutar sin la aprobación del Congreso Nacional;*

Segundo: *Si el Poder Ejecutivo podría destinar para el pago de este empréstito valores consignados ya en la Ley de Presupuesto á las atenciones del servicio público;*

Tercero: *Si el Poder Ejecutivo podría contratar el empréstito con un interés mayor del 7% que señala la Ley del 14 de Diciembre*

*de 1912, aún cuando este interés resulte de la ejecución del contrato;*

*Cuarto: ¿Qué derechos ha adquirido el National City Bank al firmar el contrato de empréstito cuando se haya violado las leyes?*

*Quinto: En caso de que el contrato de empréstito firmado por el National City Bank y el Secretario de Estado de Hacienda y Comercio fuere desaprobado por el Congreso Nacional, ¿tendría el Gobierno dominicano alguna responsabilidad frente al National City Bank?*

*Sexto: ¿Cuál de las proposiciones para la contratación del empréstito resulta mas onerosa para el Tesoro Público, aunque aparentemente el tipo de interés de una fuese menor que el de otras?*

Después de haber estudiado el asunto, digo:

En cuanto á la primera parte de la primera pregunta, es decir, SI EL CONTRATO DE EMPRÉSTITO ES VÁLIDO:

El contrato de empréstito, celebrado por el Poder Ejecutivo con The National City Bank, á juzgar por los cálculos hechos por el Banco Nacional de Santo Domingo, que son, según entiendo, los exactos, pues que están basados en la realidad de las cosas y no en suposiciones, es violador de la Ley del 14 de Diciembre de 1912, porque The National City Bank hace pagar al Gobierno dominicano un interés mayor del 7 % anual, aunque aparentemente cobre el 6.

Nada importa que el tanto por ciento nominal aparezca satisfaciendo la condición que establece la Ley respecto de eso, si, en hecho, es solamente un tanto por ciento nominal; es decir, aparente, menor que el tanto por ciento real. Desde el punto de vista legal, ó lo que es lo mismo, en cuanto á esa condición del contrato, que ha sido impuesta al Poder Ejecutivo por el Congreso Nacional, es indiferente que el tanto por ciento real aparezca indicado en una de las cláusulas del contrato ó que resulte de los cálculos entre las sumas recibidas y las pagadas por el Gobierno. Todo pago hecho por el Gobierno, a propósito de ese empréstito, sería, en puridad de verdad, aunque se disfrazara, pago de intereses; por ejemplo, podría pagarse más del siete por ciento de interés respecto del empréstito, si se calcula el 6 %

sobre la suma de un millón quinientos mil pesos oro, cuando el Gobierno recibiese una cantidad menor.

La intención del Congreso Nacional, al dictar la Ley del 14 de Diciembre de 1912, ha sido, seguramente, que al país no le cueste el empréstito más de 7 % de interés anual. Aceptar otra cosa, y admitir que se podría indicar en una cláusula del contrato un tipo de interés cualquiera, hasta el 7 %, y luego hacer pagar al Gobierno más de 7, por cualesquiera medios que fuesen, sería efectivamente, hacer pagar á la República, por medios indirectos, lo que la Ley del 14 de Diciembre de 1912 prohíbe hacer directamente, en contra del principio de derecho que « no se puede hacer indirectamente lo que la Ley prohíbe que se haga de modo directo ».

El Ejecutivo, pues, al celebrar ese contrato, en las condiciones que lo ha hecho, no ha cuidado fielmente la ejecución de la Ley del 14 de Diciembre de 1912, como era su deber impuéstole por el inciso 3º del artículo 53 de nuestra Constitución Política; ni ha velado por la fiel inversión de las rentas nacionales, como se lo ordena el inciso 4º del artículo en referencia.

Pero hay más aún: no solamente el contrato de empréstito es violador de la Ley del 14 de Diciembre de 1912, sino que también es inconstitucional, pues que establece que la suma destinada mensualmente al servicio de este empréstito, sea tomada de las rentas que corresponden al Gobierno dominicano, antes del primero de Julio de 1913, como si el Poder Ejecutivo pudiera disponer de las rentas necesarias para el servicio del Presupuesto, contraviniendo así el párrafo del inciso 16 del artículo 35 de la Constitución dominicana.

« Ningún empréstito podrá contratarse con la garantía de las rentas necesarias al servicio del Presupuesto », dice categóricamente el citado párrafo. Y como las rentas necesarias á ese servicio son todas las rentas que produce el país, según el artículo 1º de la Ley de Presupuesto vigente, claro es que no se podía distraer esas rentas para otro objeto cualquiera; lo que el Congreso entendió cuando dispuso en el artículo 2 de la repetida Ley del 14 de Diciembre, que « para la amortización de este em-

préstito, capital é intereses, se destina la cantidad de treinta mil pesos mensuales que se consignarán anualmente en la Ley de Gastos Públicos, hasta la cancelación de dicho empréstito.

El artículo 105 de la Constitución no ha podido permitir la facultad de disponer lo que se ha dispuesto en el repetido contrato de empréstito, conviniéndose que la suma destinada para la amortización, antes de esa fecha, se tomará de las rentas que corresponden al Gobierno, porque como se ha dicho ya, todas esas rentas están afectadas al servicio del presupuesto. Y si eso se pudiera hacer, según el dicho artículo 105, esta disposición consitucional estaría en contradicción con el precitado párrafo del inciso 16 del artículo 35, ó, á lo menos, el artículo 105 sería una derogación total ó parcial del mencionado párrafo constituyéndose así entonces, una antinomia en la misma Ley; lo que no es suponible, dentro de los límites de un buen criterio jurídico.

No se pueden distraer sumas para cubrir erogaciones que se creyeron necesarias al votar la Ley de Presupuesto, y que deben ser consideradas como necesarias hasta la completa ejecución del mismo, mientras un aumento en los ingresos no acuse un superabit, satisfechas todas las necesidades previstas, al terminar el ejercicio administrativo de 1912-1913, el 30 de Junio de 1913. Es entonces, á la terminación de este ejercicio, cuando, por ejemplo, se podría saber si pueden distraerse fondos destinados al objeto especial de satisfacer las necesidades públicas. Si el motivo de la disposición del supradicho párrafo ha sido, como he supuesto, mantener resguardadas esas rentas contra los ataques más ó menos pecaminosos de cualquier Poder, de cualquiera funcionario, ¿cómo explicarse entonces, que por una disposición posterior en el artículo 105 se haya permitido semejantes atentados?

No, el artículo 105 significa otra cosa: Como la Ley de Gastos Públicos se divide en capítulos que corresponden á los diferentes servicios de la Administración, podrá suceder que, en el curso del ejercicio económico de un año administrativo cualquiera, se palpe la urgente necesidad de hacer ciertos gastos en un ramo de la Administración más que en otro; por ejemplo, que en

caso de alteración de la paz pública, haya que hacer ciertas erogaciones; pero que los fondos destinados á la Secretaría de Estado de Guerra y Marina sean insuficientes ó estén agotados en el momento supuesto, mientras que los de Hacienda son más que suficientes para cubrir las necesidades que faltan hasta la terminación de ese año, ó que estas necesidades son menos perentorias que aquellas, porque no interesan tan directamente á la vida misma del Estado. Entonces es esplicable que se pueda trasladar sumas de un ramo á otro; y aún así es esplicable que eso no se verifique sino en virtud de una Ley, para no dejar al Ejecutivo, administrador solamente de los fondos públicos, la facultad de disponer de ellos, temiéndose que talvez, sugestionado por la obsesión de no caer, no mida bien la necesidad y traslade sumas de un ramo á otro, cuando el peligro podría ser quizá conjurado de otro modo, ó cuando no haya sino un peligro imaginario. Pero este traslado de fondos de un ramo á otro no tiene relación jurídica alguna con la prohibición del párrafo del inciso 16 del artículo 35 comentado.

No, el artículo 105 podría significar otra cosa más: podría significar, primero: que los fondos que se destinaren especialmente, por ejemplo, para satisfacer ciertas necesidades en el ramo de fomento, no se consumieron totalmente ó de ningún modo, y que en el curso del año económico, cuando se pueda comprender fácilmente que esos fondos no se gastarán en esas atenciones, pero que, en cambio hay otros de perentoria urgencia, verbigracia, en el ramo de guerra y marina, sea factible siempre por una disposición legislativa por los motivos indicados, distraerlos para cubrir estos nuevos gastos imprevistos en el momento de la confección del Presupuesto; ó segundo: que al terminarse un año económico, haya un sobrante de fondos que luego fueron destinados condicionalmente, al votarse la nueva Ley de Presupuesto, á un objeto especial; pero que, en el curso del año económico de ese año, no ha sido posible invertirlos, porque se nota que es imposible que se realice la condición supuesta; por ejemplo, se presupuso una suma para atender á una probable guerra con Haití, y luego, el Gobierno se convence de

que es imposible de que haya tal guerra, porque se llegó á un entendido pacífico, y en ese interregno administrativo hay necesidad perentoria, inaplazable de aumentar el ejército, para asegurar inmediatamente la estabilidad del orden público interno, pero no hay otros fondos disponibles para cubrir los nuevos gastos que se originaren con tal motivo; pues en ese caso, por medio de una Ley, se puede distraer aquellos fondos que se dedicaron á la probable guerra con Haití; ó tercero: en el curso de un año económico hay un nuevo impuesto ó un ingreso cualquiera no previsto al votarse la Ley de Presupuesto; pero destinado á un objeto especial al crearse el impuesto ó al ingresar los nuevos fondos; pues en este caso, se podría, por una ley, distraerlos de su objeto especial para gastarlos en la satisfacción de otra necesidad pública cualquiera.

Todo eso podría significar el artículo 105 de la Constitución; pero jamás, ni aún interpretándolo judáicamente, que los fondos destinados al servicio de un ramo cualquiera de la Administración pública, ó á todos los ramos; ó, lo que es lo mismo, que las rentas necesarias al servicio del Presupuesto pueden garantizar ni pueden distraerse para pagar empréstito alguno. El artículo 105, en una palabra, significa, y solamente significa, que los fondos destinados al servicio del Presupuesto, pueden trasladarse, por medio de una Ley, de un ramo á otro; pero no para, en ese ramo, garantizar ningún empréstito ni para pagarlo ó para pagar á cuenta de él, sino para cualquiera otra cosa; y que los fondos, destinados á un objeto especial, pueden ser distraídos, por una ley, para cualquiera otra cosa que no sea garantizar ni pagar empréstitos. Y entonces, interpretando así el artículo 105, se comprende que esas dos disposiciones pueden coexistir perfectamente en una misma Constitución, sin que se contradigan y sin que un canon restrinja al otro.

El párrafo del inciso 16 prohíbe que con las rentas necesarias al servicio del Presupuesto se garantice un empréstito. El artículo 105 permite que por medio de una ley se trasladen fondos de un ramo á otro ó que se distraigan fondos destinados á

un objeto especial, para cualquier necesidad menos para garantizar empréstitos.

Por consiguiente, respecto de la primera parte de la primera pregunta, concluyo, atendiendo á las razones expuestas; al artículo 43 y al inciso 16 del artículo 6: 1º, Que el contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y The National City Bank of New York, de New York, no es válido, porque se ha violado el artículo 1º de la Ley del 14 de Diciembre de 1912 y el párrafo del inciso 16 del artículo 35 de la Constitución Política del Estado; y 2º, que no solamente no es válido, sino que es nulo de pleno derecho, en virtud de la disposición irritante del artículo 43 aludido.

En cuanto á la segunda parte de la primera pregunta, es decir, SI EL CONTRATO DE EMPRÉSTITO SE PUEDE EJECUTAR SIN LA APROBACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL:

Desde luego, respecto de esta cuestión, considerando lo esternado en la primera parte, empiezo por decir que el contrato de empréstito en referencia, tal como ha sido celebrado, no podría ejecutarse ni sin con la aprobación del Congreso Nacional.

Con la aprobación del Congreso Nacional no sería ejecutable, á lo menos, ejecutable válidamente, porque el Congreso, que no puede tener autoridad para dar una ley, una resolución, un decreto, contrario á la Constitución; para realizar un acto cualquiera inconstitucional, no podría, por eso mismo, impartir ninguna validez á un acto ó á un contrato violador de la Constitución; pues entonces la aprobación del Congreso haría viable lo que jurídicamente constitucional es nulo de pleno derecho, es decir, lo que constitucionalmente jamás ha tenido vida jurídica posible, ya que, para que pudiera vivir, necesitaba de ciertos elementos indispensables para el funcionar de su organismo: que se pudieran garantizar y pagar total y parcialmente, ese empréstito, con rentas disponibles por el Estado para ese fin. Y esos elementos—vivificadores, diré—son tan absolutamente necesarios para la ejecución válida de ese contrato, que, suponiendo que el Congreso Nacional lo aprobara, así como ha sido celebrado (ya que no podría aprobarlo de otro modo, porque no tiene la atribución

constitucional de modificar en este caso, sino aprobar ó no), violándose la ley del 14 de Diciembre de 1912 y el párrafo del inciso 16 del artículo 35 de la Constitución, aún así, aprobado y todo, por el Congreso Nacional, no sería más ejecutable, ya que nadie ni nada ha dado autoridad ni siquiera insuficiente al Congreso para mandar á hacer lo que inconstitucionalmente es imposible hacer. De tal modo es así, que en la hipótesis de que ese contrato fuese aprobado por el Congreso, la Suprema Corte de Justicia podría decidir en último recurso que ese contrato es atentatorio á la Constitución, en el caso de que fuese posible, con motivo de ese empréstito, una controversia judicial entre partes. Y entonces, ese contrato no se podría ejecutar, ó por lo menos, su ejecución no surtiría efecto jurídico alguno.

Aún en la hipótesis de que al celebrarse ese contrato de empréstito no se hubiese violado ningún texto constitucional, tampoco podría ser aprobado por el Congreso, porque, seguramente, por lo dicho al principio, la celebración de ese contrato no ha sido ajustada á todos los preceptos de la Ley del 14 de Diciembre de 1912; puesto que el Congreso tampoco tiene capacidad jurídica para aprobar un contrato ó un acto violador de su propia ley. Como el Congreso no tendría la atribución de modificarlo, como he dicho ya, acomodándolo á su ley del 14 de Diciembre de 1912, es evidente que, ya que no podría aprobarlo, así, inválido, tendría forzosamente que improbarlo.

Por otra parte, sin la aprobación del Congreso, tampoco podría ser ejecutado; sería mucho menos ejecutable aún.

En efecto, en leyendo el segundo aparte del artículo 2; los incisos 16, 19, 25 y 26 del artículo 35; el inciso 11 del artículo 53 y el artículo 90 de la Constitución, se me ocurre establecer estas dos hipótesis:

1<sup>a</sup> El Poder Ejecutivo tiene capacidad jurídica para contratar un empréstito sin la autorización del Congreso Nacional;

y 2<sup>a</sup> El Poder Ejecutivo puede contratar un empréstito pero con la venia del Congreso Nacional y solamente *ad referendum*.

Examino la primera hipótesis: *El Poder Ejecutivo tiene capa*

*idad jurídica para contratar un empréstito sin la autorización del Congreso Nacional.*

Ciertamente, esta hipótesis es completamente absurda, porque si la Constituyente atribuyó al Congreso la facultad de levantar empréstitos, al consagrar el inciso 16 del artículo 35 de la Constitución, es evidente que no pudo pensar atribuir eso mismo á otro Poder cualquiera. En virtud del principio de la separación de los Poderes, las atribuciones de cada uno de ellos no pueden ser comunes entre ellos. Por tanto, el inciso 16 del artículo 35, que atribuye al Congreso aprobar ó no los contratos que celebra el Poder Ejecutivo, no puede significar que el Poder Ejecutivo pueda celebrar un contrato de empréstito, *per se*, y luego someterlo á la aprobación ó improbación del Congreso Nacional; significa solamente, que el Poder Ejecutivo, cuando celebre un contrato—que no sea de empréstito—lo someterá al Congreso. Eso, y nada más, porque, de lo contrario, se llegaría á una contradicción ó á una promiscuidad de funciones de Poder, incompatibles con los principios más elementales del Derecho Constitucional.

Comparando, pues, los citados incisos 16 y 26, sin prejuicios de ninguna clase, y examinándolos tales como son, y tales como deben ser, á la clara luz de la razón, se comprende pronto, sin ningún esfuerzo, que esos dos textos contienen las dos distintas disposiciones aludidas.

El inciso 11 es correlativo del inciso 26. Por tanto, creo que el Poder Ejecutivo no puede celebrar contratos de empréstitos para luego someterlos al Congreso. Si pudiera hacer eso en virtud del dicho inciso 11, lo podría hacer sin la autorización del Congreso, y luego, despues de celebrados, someterlos, como es evidentemente cierto que puede hacerlo respecto de cualquiera otro contrato. Pero entónces resultaría que no es el Congreso quien puede levantar empréstitos, como lo dice claramente el inciso 16 del artículo 35, sino el Poder Ejecutivo, como no lo dice ni clara ni confusamente ningún texto constitucional. Pero entónces, además, habría una manifiesta contradicción entre el inciso 16 del artículo 35 y el inciso 11 del artículo 53; mientras

que, entendido del otro modo que se acaba de indicar, que es como únicamente puede entenderse, queda demostrado que la hipótesis que examino es, como dije antes, completamente absurda.

Examino ahora la otra hipótesis; es decir, *el Poder Ejecutivo puede contratar un empréstito; pero con la venia del Congreso Nacional, y solamente ad referendum.*

A propósito de esta segunda hipótesis, afirmo que es constitucionalmente imposible que los incisos 25 y 26 del artículo 35 y el 11 del 53, hagan alusión siquiera á los empréstitos, no ya, como he dicho antes, porque el inciso 16 del artículo 35 atribuye la facultad de levantar empréstitos al Congreso Nacional, sino, sobre todo, porque los actos y contratos á que se refieren los citados incisos 25 y 26 y 11 son actos y contratos que puede realizar el Poder Ejecutivo sin la autorización previa del Congreso Nacional como es irrefutablemente cierto.

Pero, como para contratar un empréstito es preciso que lo levante el Congreso Nacional, es decir, que lo inicie y lo disponga el Congreso Nacional y lo contrate por medio del Poder Ejecutivo, es claro que éste no puede iniciarlo, no puede disponerlos *per se*, como podría hacerlo respecto de los otros contratos. Por tanto, este ineludible dilema: ó los empréstitos puede iniciarlos, disponerlos, levantarlos el Poder Ejecutivo y no el Congreso Nacional, á pesar de la terminante disposición del inciso 16, lo mismo que los otros actos y contratos aludidos; lo que sería un absurdo; ó es axiomáticamente cierto que los empréstitos son contratos que no están comprendidos en los actos ó contratos á que se refieren los repetidos incisos 25, 26 y 11.

¿Pero entónces—se dirá,—puesto que los contratos de empréstito que celebre el Poder Ejecutivo deben ser iniciados por el Congreso Nacional, y estos contratos no son los previstos por los incisos 26 y 11 citados, esos contratos no están exentos de la aprobación del Congreso? No ciertamente. La aprobación ó improbación, en este caso, no puede ser, es claro, aquella á que se refieren los incisos 26 y 11, por las razones aducidas; pero estos contratos de empréstitos, realizados por el Poder Ejecutivo, á iniciativa y disposición del Congreso Nacional, deben, más que

ningún otro contrato, pues que interesan más á la vida económica de la sociedad, ser sometidos al Congreso para su aprobación ó improbación, en virtud del mismo inciso 16 del artículo 35, que atribuye al Congreso Nacional la facultad de levantar empréstitos *por medio del Poder Ejecutivo*.

En efecto: si el Poder Ejecutivo hace eso que le encarga el Congreso, claro es que debe someter lo que haga á quien le dió mandato para hacerlo. Como todo mandatario, el Poder Ejecutivo debe rendir cuenta de su gestión al mandante, quien puede aprobar ó no los actos que haya realizado en virtud del mandato.

Hay quien crea erróneamente que no debía ser por medio de un mandato que el Ejecutivo contratara empréstitos iniciados y dispuestos por el Congreso Nacional, porque se supone que habría entónces la delegación que prohíbe el artículo 2 de la Constitución; y que autorizado el Ejecutivo á gestionar y contratar empréstitos ya está suficientemente capacitado; pero el dicho inciso 16 no dice, ni podría decir, que el Ejecutivo es quien puede levantar el empréstito; sino al contrario, que es el Congreso por mediación del Poder Ejecutivo.

Se esplica perfectamente la diferencia que establece la Constitución entre el inciso 16 del artículo 35 y los incisos 26 y 11 citados, desde el punto de vista de la contratación de empréstitos. Respecto de los contratos corrientes, es decir, de la vida económica ordinaria del Estado, no hay que temer los peligros que habría en cuanto al aumento de la deuda pública. Y luego, no se ha querido dejar la solución de un problema tan arduo al Poder Ejecutivo, quien, agobiado por las múltiples ocupaciones de la Administración pública y por el fardo de las preocupaciones de la política, podría estimar á la lijera la importancia, la utilidad, la trascendencia y las consecuencias de un empréstito.

La única forma posible de que un empréstito, levantado por el Congreso Nacional, pudiese ser realizado por el Poder Ejecutivo, es por la mediación, como dice clara y terminantemente el repetido inciso 16.

Aparentemente hay delegación prohibida, cuando se entiende que el inciso 16 implica un mandato; pero no hay tal delega-

ción prohibida. Hay, no se puede negar, cierta delegación; delegación de algunas operaciones; delegación de algunas diligencias necesarias para gestionar la contratación del empréstito; delegación para contratarlo. Pero esas delegaciones no están prohibidas por la Constitución ni por ninguna ley.

La disposición final del artículo 2 de la Constitución no prohíbe esas delegaciones, sino solamente las delegaciones de atribuciones de los Poderes Públicos; los cuales, por otra parte, no tienen otras atribuciones que las determinadas por la Constitución, según los términos imperantes de la dicha disposición final del artículo 2.

Me esplico: la disposición final del artículo 2 prohíbe solamente que los Poderes Públicos deleguen sus atribuciones. Pero es así que según el inciso 16 del artículo 35, no es atribución del Congreso celebrar directamente, personalmente, diré, un empréstito, sino levantarlo por medio del Poder Ejecutivo.

Por tanto, cuando el Congreso encarga al Ejecutivo la contratación de un empréstito, no delega en realidad nada que haya sido atribuído al Congreso, sino al Poder Ejecutivo, aunque esa atribución no figura junto con las otras atribuciones del Poder Ejecutivo.

Lo que está atribuído al Congreso, que es levantar empréstitos, eso, precisamente, es lo que no debe delegar, porque lo debe levantar él, es decir, lo debe iniciar él, disponerlo él y aprobarlo él; valiéndose de la mediación.

Y cuando se vale de la mediación del Ejecutivo, tampoco delega ese encargo, porque es él, el Congreso, quien encarga, es decir, quien proporciona la mediación; lo que también le está atribuído por el inciso 16.

De modo, pues, que como el Poder Ejecutivo, al contratar un empréstito, no ha hecho sino lo que se le ha encargado que haga, es de toda evidencia, que deba rendir cuenta de su gestión á quien le encargó de ella.

Por consiguiente, refiriéndome concretamente á la segunda parte de la primera pregunta, concluyo, atendiendo á los motivos expuestos:

Que el Poder Ejecutivo no puede ejecutar el empréstito, sin antes dar cuenta de su gestión al Congreso Nacional, á fin de que éste apruebe ó desaprobe lo que ha hecho á ese respecto, ya que es indiscutible, sobre todo, que el Poder Ejecutivo no ha podido gestionar sino la contratación del empréstito, dentro de su capacidad jurídica y de la capacidad jurídica del Congreso Nacional.

\*

En cuanto al segundo punto de consulta; es decir, *si el Poder Ejecutivo podría destinar para el pago de este empréstito valores consignados en la Ley de Presupuesto para las atenciones del servicio público:*

Me parece que al contestar la primera parte de la primera cuestión sometida á mi consulta, he contestado también todo lo que se necesita saber respecto de este asunto.

Por consiguiente, concluyo, respecto de esta cuestión, diciendo: que el Poder Ejecutivo ni nadie tiene facultad para distraer los fondos necesarios para las atenciones del servicio público, consignados ya en la Ley de Presupuesto, para dedicarlos al servicio de un empréstito.

\*

En cuanto á la tercera cuestión, es decir, *si el Poder Ejecutivo podría contratar el empréstito con un interés mayor del 7% que señala la Ley del 14 de Diciembre de 1912, aún cuando este interés resulte de la ejecución del contrato.*

Nó, absolutamente nó. Cuando la Ley del 14 de Diciembre de 1912 ha dispuesto que se contrate un empréstito hasta el 7% de interés anual, expresando clara y terminantemente que no exceda de ese tanto por ciento, el legislador ha querido, desde luego, que al país no le cueste ese empréstito, en todo el curso del mismo; sino el 7% á lo sumo, como remuneración suficiente por el servicio que le presta. Importa poco, como dije al principio, que el interés resulte directa ó indirectamente dei contrato; que aparezca ó no aparezca espresado con claridad en una

cláusula del contrato; que sea la consecuencia de una estipulación terminante ó que lo sea del conjunto de las operaciones del empréstito ó que se derive del tipo fijado en una cláusula y además de la ejecución del contrato. Lo que no debe suceder; lo que no puede ser sino atacando la Ley de creación de ese empréstito, es que el interés sea mayor en realidad, cualquiera que fuese el tanto por ciento aparente, pues las condiciones simuladas de un contrato son condiciones del contrato; y si éstas son contrarias á la Ley, aunque sean simuladas, no por eso dejan de ser menos ilícitas; y por tanto, contribuyen tan eficazmente á la nulidad del contrato, como si esas condiciones ilícitas estuviesen insertadas diáfananamente en sus cláusulas.

Por consiguiente, apropósito de esta tercera cuestión, concluyo, afirmando: que el Poder Ejecutivo no puede contratar un empréstito con un interés mayor del 7% que señala la Ley del 14 de Diciembre de 1912, aún cuando este interés resulte de la ejecución misma del contrato.

\*

En cuanto á la cuarta cuestión, es decir, *¿qué derechos ha adquirido el National City Bank al firmar el contrato de empréstito cuando se haya violado las leyes?*

Ningún derecho habría adquirido The National City Bank al firmar el contrato de empréstito, cuando se hubiese firmado un contrato nulo.

Un contrato nulo no produce efectos jurídicos para ninguna de las partes contratantes. En consecuencia, The National City Bank no podría pretender que la convención de empréstito subsista aún después de ser improbadada por el Congreso Nacional.

Lo más que se puede esperar en casos de nulidades de contratos, es que si el contrato no es nulo sino solamente anulable, produzca efectos jurídicos mientras no se declare la nulidad por quien esté capacitado legalmente para ello; pero, en tratándose no de anulabilidad, sino de nulidades, como en el caso de la especie, sería temerario pensar que la supuesta convención pudiera surtir eficazmente algún efecto jurídico.

En este caso, es decir, respecto del empréstito de un millón quinientos mil pesos oro, no solamente se puede decir que ese contrato es radicalmente nulo, por violador de la Ley del 14 de Diciembre de 1912 y de la Constitución, sino, se puede decir, de un modo más positivamente práctico, que ese acuerdo de voluntades entre el Poder Ejecutivo y The National City Bank, ni siquiera es un contrato; es, como dice la doctrina y la jurisprudencia, un contrato inexistente; y como digo yo, tan sólo es un acuerdo de voluntades que no ha podido constituir obligaciones para las partes, puesto que, amén de la nulidad radical que lo vicia, aún no ha sido aprobado por quien únicamente puede impartirle validez definitiva.

Aún en el caso de que esa convención fuese un contrato, revestido de todos los caracteres necesarios para surtir obligaciones, aún así, mientras no haya sido aprobado por el Congreso Nacional, The National City Bank no habría adquirido ningún derecho definitivo todavía, pues que solamente sería un contrato *ad referendum*; y luego, si fuese improbadado, por ejemplo, nadie podría pretender nada, ya que es de principio universal de derecho que, de las convenciones *ad referendum*, no se puede tener sino simples expectativas, vagas esperanzas; pero jamás inconvertibles derechos adquiridos.

Por consiguiente, respecto del cuarto punto, concluyo:

Que The National City Bank, al firmar el contrato de empréstito, no ha adquirido todavía, mientras ese contrato no fuese aprobado por el Congreso Nacional, ningún derecho á la ejecución del mismo, ya porque se ha violado, al celebrarlo, la Ley del 14 de Diciembre de 1912 y la Constitución, ora porque, suponiéndolo válido, no podría serlo sino *ad referendum*.

\*

En cuanto á la quinta cuestión, es decir, *en caso de que el contrato de empréstito, firmado por el National City Bank y el Secretario de Estado de Hacienda y Comercio, fuere desaprobado por el Congreso Nacional, ¿tendría el Gobierno Dominicano alguna responsabilidad frente al National City Bank?*

La quinta cuestión es, hasta cierto punto, una consecuencia de la conclusión que he dado respecto de la cuarta pregunta; porque, de un modo general, se podría decir, que en el caso de que un contrato fuese inexistente á causa de una nulidad radical que lo vicie, y luego fuera desaprobado por quien puede hacerlo, puesto que jamás fué un ser jurídico, pues que nunca ha sido ni convención ni contrato ni nada, en relación con el derecho positivo, claro es que nadie podría derivar alguna ventaja de eso que no es; ni siquiera se podría admitir que nadie fuese reparado equitativamente de cualquier pérdida que haya podido tener, porque si hubo pérdida, sería una pérdida irreparable, fatal, consecuencia de la imprevisión ó de la ignorancia, como sucede en una infinidad de casos. No siempre que se pierde algo, en el terreno jurídico, se tiene derecho á reparación; ni más ni menos, como acontece físicamente, que hay cosas que se pierden irremisiblemente para siempre.

Cuando se trata de un contrato nulo radicalmente, celebrado entre partes conscientes y absolutamente capaces, ninguna de ellas tiene que reclamar á la otra, como indemnización de perjuicios, por el hecho solo de la nulidad que afecte el fondo mismo de la convención ó de las irregularidades que afecten tan solo la forma de la misma, porque en cuanto á las reglas, á los principios, á las leyes que rigen las convenciones, en cualquier país, es supponible que ambas partes debían conocerlos; y por tanto, ninguna de las partes tiene nada que imputar á la otra como falta-para, por el hecho solo, repito, de la nulidad. creer que deba indemnizársele de algo, ya que es presumible que las dos partes contratantes ó quisieron engañarse una á otra, y entonces las posibles reparaciones quedarían compensadas desde su origen, aunque hubiese dolo, ó las dos partes fueron víctimas del error, de la ignorancia, ó de la imprudencia, como he dicho antes, y entonces, si hubiese falta, sería falta común á ellas, y compensables también las reparaciones; y si no hubiere falta, ninguna de las dos tendría que reparar nada, pues que toda reparación, toda indemnización posible jurídicamente, tiene como fundamento, no

solamente el perjuicio sufrido por una parte, sino la falta cometida por la otra.

Más, tratándose no de dos partes absolutamente capaces, como es la hipótesis anterior, sino de una parte capaz y de otra incapaz, aunque lo sea relativamente, como en el caso del contrato aludido entre el Poder Ejecutivo y The National City Bank, la solución es algo distinta: Como nadie que contrata con el Poder Ejecutivo dominicano, sobretodo respecto de un empréstito, puede alegar que el contrato no es *ad referendum*, ni que ignoraba eso, ninguna indemnización puede reclamar, cuando sometido al Congreso Nacional, éste no lo apruebe, aún aceptando que hubiese alguna falta imputable al Poder Ejecutivo, porque, si la hubo, esa falta tendría que ser concerniente á defecto de formas, reglas, desconocimientos reales de principios y de leyes, y entonces no es la falta á que se refiere el artículo 1382 del Código Civil, sino una falta *sui generis*, que no podría servir de fundamento á una acción en daños y perjuicios, porque esa falta, aunque fuese la causa de la desaprobación del contrato de empréstito, la otra parte ha debido incurrir también en ella, ó á sabiendas de que existía, ha aceptado, aunque fuese tácitamente, que ese contrato corriese la aventura de ser ó no aprobado.

Creo mas: creo que la contra-parte del Poder Ejecutivo, en en la celebración de ese contrato de empréstito, aún prescindiendo de las razones esternadas, no tendría derecho á pedir que se le reparara los daños y perjuicios que haya sufrido, porque, como al ponerse de acuerdo con el Poder Ejecutivo respecto de ese contrato de préstamo, no adquirió, por eso solo, sino vagas esperanzas, es decir, como no podría alegar, al desaprobarse ese acuerdo, que se le han arrebatado derechos adquiridos, evidente es que ningún perjuicio ha podido sufrir por culpa del Estado.

En consecuencia de lo dicho. aparte de las razones que sería prolijo hacer valer, dentro de los estrechos límites de una consulta, concluyo formalmente, respecto de la quinta pregunta:

Que en el caso de que ese proyecto de empréstito aludido no fuese aprobado por el Congreso Nacional, el Gobierno dominicano no tendría absolutamente ninguna responsabilidad que pudiese

servir de base á The National City Bank para reclamar indemnización alguna.

\*

En cuanto á la sexta y última pregunta de la consulta, es decir, *¿Cual de las proposiciones para la contratación del empréstito es más onerosa para el Tesoro Público, aunque aparentemente el tipo de interés de una sea menor que el de otras?*

Supongo que esta pregunta se refiere á las proposiciones hechas por el Banco Nacional de Santo Domingo y The National City Bank, porque la de la Guaranty Trust Company of New York, de New York, no fué tomada en consideración siquiera, como reza una nota de la página 14 del folleto que hiciera publicar la Secretaría de Estado de Hacienda y Comercio, concierne á la cuestión del empréstito de un millón quinientos mil pesos oro. Por eso me contraeré solamente á la comparación de aquellas dos proposiciones enunciadas.

De los cálculos hechos por Ud. y aún de los hechos por la Secretaría de Estado de Hacienda y Comercio, se colije que el tanto por ciento anual del empréstito, propuesto por The National City Bank es mayor que el tanto por ciento propuesto por el Banco Nacional de Santo Domingo, como lo he dicho al tratar la primera cuestión de la consulta, pues que de ambos cálculos resulta que The National City Bank cobra un 6% aparentemente, ya que ese tanto de interés se calcula sobre la suma total de un millón quinientos mil pesos oro, en una forma semejante á como se calcula el descuento, es decir, sobre el valor nominal y no sobre las cantidades que realmente recibiría el gobierno; y es de Aritmética rudimentaria que no es lo mismo el interés que el descuento; es decir, no es lo mismo el cuociente que resulta de dividir el producto del capital y el tanto por ciento entre cien, que el cuociente que resulta de dividir el producto del capital y el tanto por ciento entre cien mas el tanto; ó lo que es igual, hay una diferencia entre  $\frac{nit}{100}$  y  $\frac{nit}{100} + i$

Pero ya esta cuestión está tratada suscintamente al principio de este trabajo respecto del tipo de interés de ese empré-

tito, y me parece que sería ocioso tratarlo más á fondo, toda vez que con lujo de detalles ha demostrado el honorable Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo, que la proposición de este Banco es mucho mejor que la de The National City Bank. Además, como mi verdadera misión en cuanto á la consulta que se me ha sometido no es la de estudiar y tratar de resolver un problema aritmético sino jurídico, me limitaré tan solo á agregar, á guisa de complacencia al estimado señor Presidente del Banco Nacional de Santo Domingo, que, puesto que esta Institución dominicana, al proponer para el empréstito, respeta la honorabilidad de los funcionarios públicos dominicanos, trató de realizar lícitamente un negocio que redundaba en beneficio de la prosperidad social dominicana, ya que estaba resuelto contratar el empréstito, y comparando esta con la otra proposición; y no hizo girones la honra de la Patria, pretendiendo que se diera intervención inútil y vergonzosa á funcionarios extranjeros.

Por consiguiente, yo concluyo, respecto de la sexta y última pregunta:

Que indudablemente la proposición de The National City Bank of New York, de New York, es mas onerosa económicamente que la del Banco Nacional de Santo Domingo, y que la de esta Institución Bancaria no es nada onerosa ni social ni patrióticamente considerada, sino al contrario, ventajosa y respetuosa.

Por consiguiente, Mr. Mitchell, creo que ha sido evacuada suficientemente la consulta que Ud. tuvo á bien hacerme con motivo del empréstito dominicano de un millón quinientos mil pesos oro.

De Ud. atento S. S. y obsecuente amigo,

(firmado) A. M. SOLER,  
Abogado.

## *Opinión del Lcdo. Eduardo V. Vicioso.*

*Secretario del Instituto Profesional.*

### *Primera Cuestión.*

*¿Si el contrato de empréstito es válido ó se puede ejecutar sin la aprobación del Congreso Nacional?*

En principio, para que un contrato celebrado por el Poder Ejecutivo, sea válido jurídicamente, ó se pueda ejecutar válidamente, es necesario que el Congreso Nacional le haya impartido su aprobación (inciso 11 del artículo 53 de la Constitución).

Ahora bien, los contratos que el Poder Ejecutivo puede celebrar *ad-referendum*, son únicamente, aquellos contratos de interés jeneral, cuya contratación no ha sido atribuida especialmente á otro Poder por la Constitución, como por ejemplo, los empréstitos sobre créditos de la República, cuya iniciativa ha sido atribuida especialmente al Congreso Nacional (inciso 16, del artículo 35 de la Constitución.)

Los lejisladores de la constitución han querido, para mayor garantía, que esos contratos de gran importancia y trascendencia, sean iniciados ó levantados sobre los créditos de la República, por el Congreso, valiéndose para ello del Poder Ejecutivo, para que este con carácter de mandatario, gestione las diligencias

necesarias á ese fin, en conformidad con las bases establecidas de antemano en su mandato, (Arg. del inciso 16, artículo 35 de la C.), y la única obligación que contrae, en ese caso el Poder Ejecutivo, al aceptar el mandato, es la de rendir cuenta de su gestión al mandante, siendo responsable de las faltas que cometa en su gestión (artículos 1992 i 1993 del Código Civil.)

Y el Congreso Nacional al conocer de esa gestión, si entiende que el Poder Ejecutivo se ha excedido en su mandato, puede: 1º, desconocer el contrato por extralimitación de poder por parte del Ejecutivo; 2º, ó ratificar lo hecho por éste, en vista de las razones que exponga; 3º ó declarar que solo está obligado en el contrato á lo expresado en el mandato dado al Ejecutivo.

En consecuencia, los únicos contratos que el Poder Ejecutivo tiene que someter á la aprobación del Congreso para su validación, son aquellos que tiene derecho á firmar *ad-referendum*, en conformidad con el inciso 11 del artículo 53 de la Constitución; pero respecto á los que el Poder Ejecutivo, para celebrar, necesita el mandato expreso del Congreso, para esos solo contrae el deber de dar cuenta de su gestión.

### *Segunda Cuestión.*

*¿Si el Poder Ejecutivo podría destinar para el pago de este empréstito, valores consignados ya en la Ley de Presupuesto á las atenciones del servicio público?*

El Congreso Nacional, por medio de una ley de presupuesto, distribuye anualmente, las rentas que le corresponden al Gobierno Dominicano, en las diferentes atenciones del servicio público, y la Constitución dispone: que ningún empréstito podrá contratarse con las garantías de las rentas necesarias al servicio del presupuesto y que esas sumas, atribuidas á los diferentes capítulos por la ley de presupuesto, no podrán distraerse de su objeto especial, para otra cosa, sino en virtud de una ley.

Para que esas sumas fueran legalmente retiradas de las rentas ya destinadas al servicio público por el presupuesto que rige el año económico de 1912 á 1913, era necesario que el Congreso Nacional hubiese dado una ley que declarara expresamente, que las sumas tales, que se encuentran en tales capítulos, destinadas á tales servicios, serán destinadas para el pago del empréstito, en la hipótesis de que el Poder Ejecutivo, fijara la cancelación antes del 1º de Julio de 1913, ó, á lo menos haberlo dicho así mismo en la ley del 14 de Diciembre de 1912; apesar de que el inciso 16, del artículo 35, parece oponerse á esto.

Como el Congreso no ha dicho eso en ninguna ley, el Poder Ejecutivo podrá distraer, para ese pago, sumas destinadas ya á cualquier servicio público y paralizar ese servicio, lo que precisamente ha querido evitar la Constitución, cuando ha exigido que una ley indique las sumas que deben ser distraídas de su objeto especial, para que el Poder Ejecutivo no pueda destinar otras. Y al no hacer ésto, el Congreso Nacional ha delegado una potestad delegada en él.

### *Tercera Cuestión.*

*Si el Poder Ejecutivo podía contratar el empréstito con un interés mayor del 7% que señala la Ley del 14 de Diciembre de 1912, aun cuando este interés resulte de la ejecución del contrato.*

El Poder Ejecutivo, recibió por la ley del 14 de Diciembre de 1912, mandato para contratar un empréstito de hasta un millón quinientos mil pesos oro, á un tipo de interés que no excediera de 7% anual.

Si el Poder Ejecutivo al contratar lo hizo por un interés mayor del establecido en su poder, aunque ese interés resulte indirectamente, ha cometido una extralimitación de poder y en ese caso el Congreso al conocer de la cuenta de su gestión, procederá en consecuencia, ratificará ó nó lo hecho por él.

Porque el Poder Ejecutivo al contratar el empréstito, debió tener en cuenta la extensión de su mandato; si al contratar se excedió de su capacidad aunque fuera indirectamente, esa extralimitación no puede, de ninguna manera, obligar á su poderdante, mientras éste no haya ratificado expresa ó tácitamente esa extralimitación. (Artículos 1989 y 1998, C. Civil).

#### Cuarta Cuestión.

*¿Qué derecho ha adquirido el National City Bank al firmar el contrato de empréstito cuando hayan sido violadas las leyes?*

El National City Bank al firmar el contrato de empréstito con el Poder Ejecutivo, no ha adquirido más derechos que aquellos que se desprenden de la ley que da mandato al Poder Ejecutivo para contratar ó sea un 7% de interés anual, y no podrá exigir mayor erogación al Estado Dominicano, aún cuando esta erogación excedente del tipo de interés fijado, sea indirecta; puesto que el National City Bank, al contratar con el Ejecutivo, conocía las bases restrictivas sobre las cuales tenía que contratar y sabía también, que el Poder Ejecutivo no podía legalmente, modificar, alterar ni aumentar esas bases y que una alteración de ellas, aunque resultara indirecta, no obligaba al Estado Dominicano.

Se deduce, que si el National City Bank, aceptó concientemente la extralimitación de poder del Ejecutivo, tuvo que aceptar también que no adquiriría ningún derecho sobre lo que conviniere fuera de la capacidad dada al Poder Ejecutivo.

Y si el Congreso Nacional, al conocer de la cuenta de su gestión, dada por el Poder Ejecutivo, establece que éste se ha excedido de su poder, aunque haya sido indirectamente, y no ratifica esa extralimitación, el National City Bank, si se llega á la rescisión del contrato, no tendrá derecho mas que á la devolución de las sumas entregadas y á los intereses corrientes, en

caso de retardo en la entrega; eso, como sancion á su culpa de haber consentido, al contratar con el Poder Ejecutivo, que éste se excediera de su mandato.

### *Quinta Cuestión.*

*En caso de que el contrato de empréstito firmado por el National City Bank y el Secretario de Estado de Hacienda y Comercio fuese desaprobado por el Congreso Nacional ¿tendría el Gobierno Dominicano alguna responsabilidad frente al National City Bank?*

Ninguna. Si el Poder Ejecutivo ha dado bastante conocimiento de sus poderes al National City Bank, para no inducirle á error en cuanto á capacidad, no debo ninguna garantía, por lo que haya hecho de mas, á menos que no se hubiera sometido á ello personalmente el Ejecutivo (artículo 1997 C. Civil).

El National City Bank, concedor de los poderes dados al Ejecutivo Dominicano para contratar, no debió hacerlo, comprendiendo que indirectamente se excedía y que él (N. C. B.) no podía aprovecharse de esa extralimitación, á menos que el Poder Ejecutivo no se hubiera comprometido, personalmente, á hacerlo ratificar por su poderdante.

Sabiendo eso—el National City Bank, habiendo él mismo incurrido en esa falta de prudencia al contratar de ese modo con quien no tenía capacidad suficiente para ello;—quién sabía eso ó debió saberlo, no podía pretender establecer responsabilidad contra el Estado Dominicano, máxime, cuando el Poder Ejecutivo no prestó ninguna garantía á su extralimitación.

### *Conclusiones.*

1o, que los contratos que necesitan la aprobación del Congreso Nacional para su validez, son aquellos que el Poder Ejecutivo puede formar *ad-referendum*, en virtud del inciso 11 del artículo 53 de la Constitución y que respecto de los contratos de emprés-

titos, para los cuales el Ejecutivo recibe mandato del Congreso, solo debe dar cuenta de su gestión.

2o, que el Poder Ejecutivo, al contratar el empréstito por un interés mayor del 7 % anual, aunque ese interés resulte indirectamente, se ha extralimitado en sus poderes y el Congreso al conocer de la gestión del Ejecutivo, desconocer ó ratificar esa extralimitación.

3o, que el National City Bank, no ha adquirido, al firmar el contrato de empréstito, más derechos que aquellos que se desprenden de la ley del 14 de Diciembre de 1912.

4o y 5o, que si el Poder Ejecutivo hizo conocer al National City Bank, sus poderes para contratar, suficientemente para no inducirlo á error, el Poder Ejecutivo, al excederse, no da margen á ninguna responsabilidad frente al National City Bank.

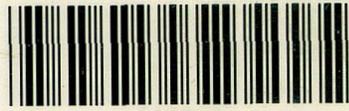
(firmado) EDUARDO V. VICIOSO.

Abogado.

1º Mayo 1913.

Nota.—Al publicar estas consultas se ha seguido el orden alfabético de los apellidos de sus autores, con el propósito de no establecer deferencias.

Hemeroteca-Biblioteca



001719