

## **SENTENCIA DEL 9 DE NOVIEMBRE DE 2012, NÚM. 6**

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, del 22 de diciembre de 2008.

Materia: Contencioso-administrativo.

Recurrentes: Spady González, S. A. (Tienda Christian's) y compartes.

Abogados: Dr. William I. Cunillera Navarro y Lic. Francisco S. Durán.

Recurridas: Comisión Aeroportuaria y Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (Aerodom).

Abogados: Dres. Mariano Germán Mejía, Pavel Germán Bodden y Lic. Olivo Rodríguez Huertas.

### **TERCERA SALA**

*Casa*

Audiencia pública del 9 de noviembre de 2012.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

### **Dios, Patria y Libertad**

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Spady González, S. A. (Tienda Christian's), compañía de comercio acorde con las leyes dominicanas, debidamente representada por su Presidente, Robert A. Loinaz Ariza, dominicano, mayor de edad, casado, comerciante, titular de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-0089310-6, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional; por la sociedad comercial Deli Gourmet, S. A., compañía de comercio acorde con las leyes dominicanas, debidamente representada por el señor Roberto Sansón, dominicano, mayor de edad, titular de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-0089310-6, casado, comerciante, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional; y, por el señor Juan Castellanos, dominicano, mayor de edad, comerciante, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la Sentencia de fecha 22 de diciembre del año 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 20 de febrero de 2009, suscrito por el Dr. William I. Cunillera Navarro y el Lic. Francisco S. Durán, titulares de las Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0779119-6 y 001-0779119-6, respectivamente, abogados de las partes recurrentes, Spady González, S. A. (Tienda Christian's) y Compartes, mediante el cual proponen los medios que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 3 de abril de 2009, suscrito por los Dres. Mariano Germán Mejía y Pavel Germán Bodden y el Lic. Olivo Rodríguez Huertas, titulares de las Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0776597-6, 001-0776596-8 y 001-0003588-0, respectivamente, actuando a nombre y representación de las partes recurridas, Comisión Aeroportuaria y Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM);

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Que en fecha 14 de septiembre del año 2011, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, integrada por los Jueces: Pedro Romero Confesor, Presidente en funciones; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Que en fecha 8 del mes de noviembre del año 2012, y de conformidad con la Ley No. 684 de 1934, el Magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictó un auto, por medio del cual se llama a si mismo, conjuntamente con los magistrados Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín, Robert C. Placencia Alvarez y Francisco Ortega Polanco, integran la Sala para deliberar y fallar el recurso de casación de que se trata;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que mediante Resolución No. 121-99, publicada en la Gaceta Oficial No. 10033, de fecha 31 de diciembre de 1999, el Congreso Nacional aprobó el Contrato de Concesión Aeroportuaria de fecha 7 de julio de 1999, y su Addendum de fecha 22 de octubre de 1999, suscrito entre el Estado Dominicano y la Comisión Aeroportuaria; y Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), YVR Airport Services Ltd., Impregilo, S. A., Operadora de Aeropuertos del Caribe, S. A. (OPASA) y Ogden Central and Soud América, Inc.; b) que mediante Contrato de fecha 3 de noviembre de 1994, legalizado por la Notario Público de los del Número para el Distrito Nacional, Lic. María Teresa Spagnuolo de Puigbo, la Comisión Aeroportuaria, representada por el Ing. Ricardo Canalda Carvajal, cedió en calidad de arrendamiento a Spady González, S. A., representada por su Presidente Roberto Allen Loinaz Ariza, un espacio con una extensión superficial de 421.24 pies cuadrado, para la instalación de una tienda en la nueva zona franca del Aeropuerto Internacional de Puerto Plata, para destinarla a la venta de artículos diversos, con una duración de cinco (5) años, a partir de la fecha de la suscripción del contrato; c) que mediante Resolución No. 66-01, de fecha 28 de marzo de 2001, el Congreso Nacional aprobó el Addendum de fecha 7 de febrero de 2001, al Contrato de Concesión Aeroportuaria suscrito en fecha 7 de julio de 1999, entre el Estado Dominicano, la Comisión Aeroportuaria y la empresa Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM); d) que mediante Acto No. 91-07, de fecha 2 de febrero de 2007, el Ministerial José Ramón Vargas Mata, Alguacil Ordinario de la Suprema Corte de Justicia, actuando a requerimiento de la sociedad Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), intimó a Tienda Christian's (Spady González) y sus operadores sociedad comercial Deli, S. A., y a los señores Roberto Sansón y Juan Castellanos, para que en el improrrogable plazo de treinta (30) días, a partir de la fecha del acto procedieran a desocupar y entregar el espacio que le fuere arrendado; e) que ante el caso omiso del propietario de Tienda Christian's (Spady González) y sus operadores sociedad comercial Deli, S. A., y a los señores Roberto Sansón y Juan Castellanos al acto notificado, en fecha 13 de mayo de 2005, Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), interpuso un recurso contencioso administrativo, que culminó con la Sentencia ahora impugnada, de fecha 22 de diciembre de 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo es el siguiente: "PRIMERO: DECLARA bueno y válido, el presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la Comisión Aeroportuaria y Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), contra Spady González, S. A., Tienda Christian's, Robert Allen Loinaz Ariza, Deli, S. A., Roberto Sansón y Juan Castellanos. SEGUNDO: ORDENA, la rescisión del Contrato de fecha 4 de noviembre de 1994, legalizado por la Notario Público de los del Número para el Distrito Nacional, Lic. María Teresa Spagnuolo de Puigbo, suscrito por la Comisión Aeroportuaria y Spady González, S. A., representada por el señor Roberto Allen Loinaz Ariza, por incumplimiento en el

pago de sus obligaciones como arrendataria; TERCERO: ORDENA, a Tienda Christian's, Spady González, S. A., Robert Allen Loinaz Ariza, Deli, S. A., Roberto Sansón y Juan Castellanos al pago solidario de la suma de dinero adeudada a Aeropuertos Dominicanos, S. A. (AERODOM), ascendente a la suma de Ocho Millones Trescientos y un Mil Novecientos Cuarenta y Cuatro con 94/100 (RD\$8,301,944.94), por concepto de facturas vencidas y no pagadas por subconcesión, gastos comunes y recargos por arrendamiento de espacios ubicados en la zona franca del Aeropuerto Internacional Gregorio Luperón, en su calidad de cesionaria del Estado Dominicano en virtud del contrato de fecha 07 de julio de 1999; CUARTO: ORDENA, la desocupación inmediata de los espacios ocupados por la Tienda Christian's, Spady González, S. A., Robert Allen Loinaz Ariza, Deli, S. A., Roberto Sansón y Juan Castellanos, en la zona franca del Aeropuerto Internacional Gregorio Luperón, y la entrega inmediata de los mismos a Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), en virtud de la calidad precedentemente señalada; QUINTO: Compensa las costas del procedimiento; SEXTO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la parte recurrente, Comisión Aeroportuaria, Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), al Procurador General Tributario y Administrativo, Spady González, S. A., Tienda Christian's, Robert Allen Loinaz Ariza, Deli, S. A., Roberto Sansón y Juan Castellanos. SEPTIMO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando, que en su memorial introductorio del presente Recurso de Casación la parte recurrente propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios de casación: Primer Medio: Violación al derecho de defensa; Violación al artículo 8, numeral 2, literal j) de la Constitución; el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; Segundo Medio: Incompetencia del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo; Violación al artículo 3 y 7 de la Ley No. 1494, de fecha 2 de agosto de 1947, que instituyó la Jurisdicción Contencioso Administrativa; los artículos 1 y 3 de la Ley No. 13-07, del 6 de febrero de 2007, que dispuso el Traspaso de Competencias al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo;

En cuanto a la inadmisibilidad del recurso

Considerando, que en su memorial de defensa las partes recurridas, Comisión Aeroportuaria y Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), proponen la inadmisibilidad del recurso de casación de que se trata, alegando que debe ser declarado inadmisibile, por haber sido incoado fuera del plazo establecido por la Ley No. 3726 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley No. 491-08;

Considerando, que en cuanto a la inadmisibilidad propuesta por las recurridas, Comisión Aeroportuaria y Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), esta Suprema Corte de Justicia ha podido comprobar que la sentencia impugnada fue dictada el 22 de diciembre de 2008, y la notificación de la misma es de esa misma fecha, que constituye el punto de partida del plazo para el ejercicio del recurso de casación, es de la misma fecha; que si bien la Ley No. 491-08, que modifica la ley sobre el recurso de casación es de fecha 19 de diciembre de 2008, no menos cierto es que la misma entró en vigencia a partir del 11 de febrero de 2009; que en virtud de lo anterior, las partes recurrentes contaban con el plazo de dos (2) meses estipulado por el artículo 5 de la Ley No. 3726, contrario a lo alegado por las partes recurridas, por lo que el plazo se encontraba aún vigente al momento de la interposición del presente recurso de casación; que del examen de las piezas que conforman el expediente, se revela que las partes recurridas han producido oportunamente su constitución de abogado y memorial de defensa, no evidenciándose agravio alguno, por lo que, la inadmisibilidad planteada carece de fundamento y debe ser desestimada;

### **En cuanto al recurso de casación**

Considerando, que en el desarrollo de su segundo medio de casación, el cual se examina en primer término por convenir a la solución del presente caso, los recurrentes alegan en síntesis: “Que el Tribunal a quo se declaró competente para juzgar un contrato de arrendamiento de local comercial, al escuchar solo la campana de la Comisión Aeroportuaria y la compañía Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), quienes refieren que su demanda se encuentra dentro de la competencia del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo; que es evidente que el contrato suscrito por AERODOM con el Estado Dominicano en fecha 7 de julio de 1999, así como su Addendum del 22 de octubre del mismo año son contratos administrativos, puesto que el Estado ha delegado en esa empresa privada el cumplimiento de ciertos servicios públicos, pero de ahí a expresar que los contratos de arrendamiento de espacios suscritos por el Estado Dominicano con los exponentes para operar sus tiendas de Zona Franca son también contratos administrativos, constituye una extensión jurídica maliciosa y ardidosa; que no son administrativos los contratos originalmente suscritos por los recurrentes con el Estado Dominicano; que el contrato de la Administración es aquel que celebra el Estado obrando como una persona jurídica de derecho privado y cuyo objeto no persigue la ejecución de un servicio público, y el contrato administrativo es aquel en que la actuación del Estado tiene por objeto la ejecución de un servicio público, o encarga la ejecución de obras necesarias para asegurar el funcionamiento de dicho servicio; que al tratarse del cumplimiento de un servicio comercial, los contratos de arrendamiento suscritos con el Estado Dominicano por los recurrentes, retienen su naturaleza civil, y al no ser contratos administrativos, los Tribunales Ordinarios son los únicos competentes para conocer de la presente demanda; que un elemento que podría categorizar un contrato administrativo es si las partes han decidido sustraerse a las reglas del derecho civil, que es lo que denomina en derecho administrativo, la cláusula exorbitante, y que no está inscrita en el contrato celebrado por los recurrentes con el Estado Dominicano”;

Considerando, que para motivar y fundamentar su decisión la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, expresó en síntesis lo siguiente: “Que el contrato administrativo debe tener por objeto la satisfacción directa de una necesidad pública y sus elementos característicos por un lado el interés general como causa del mismo, el servicio público como el objeto, la forma como requisito esencial, la desigualdad de las partes, la jurisdicción especial y la especialidad legal como ocurre en la especie; que una de las condiciones de éste tipo de contrato lo constituyen las cláusulas exorbitantes, que son estipulaciones cuyo objeto es conferir a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquellos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales. Las ventajas son siempre para el Estado, lo cual determina que se rompa el Principio de igualdad de partes; que la Administración posee prerrogativas para la ejecución del contrato. Los principios de la autonomía de la voluntad e igualdad jurídica de las partes, quedan subordinados en el contrato administrativo. En este sentido puede decirse que la libertad de las partes queda circunscrita o limitada por la norma que fija el procedimiento para elegir al contratista; la aprobación o autorización legislativa o administrativa, y la subordinación del objeto al interés público, como se verifica en el presente caso; que en este aspecto, el contratista no tiene, en principio, la libertad de disentir respecto de las condiciones del contrato, solo puede aceptarlas o rechazarlas, prevaleciendo siempre el interés público sobre los intereses privados. En consecuencia, las prerrogativas de la Administración se manifiestan en la desigualdad jurídica en relación a sus contratistas y en las cláusulas exorbitantes”;

Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada, de sus motivos y fundamentos, de la documentación a la que ella se refiere, esta Suprema Corte de Justicia ha podido determinar que el

Tribunal a-quo yerra en la sentencia impugnada, al declararse competente para conocer del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Comisión Aeroportuaria y Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S. A. (AERODOM), contra Spady González, S. A., Tienda Christian's, Robert Allen Loinaz Ariza, Deli, S. A., Roberto Sansón y Juan Castellanos, ya que el asunto controvertido se sustentaba en el Contrato suscrito entre la Comisión Aeroportuaria y Spady González, S. A., representada por el señor Robert Allen Loinaz Ariza, con relación al arrendamiento de un local comercial en el Aeropuerto Internacional Gregorio Luperón, realizando una incorrecta aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley No. 1494, de fecha 2 de agosto de 1947, que instituyó la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley No. 13-07, del 5 de febrero de 2007, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado; que la Jurisdicción Contencioso Administrativa, instituida por la Ley No. 1494 de 1947, es una jurisdicción con un carácter especial, ya que su competencia está reservada para las controversias derivadas de las relaciones jurídicas entre los órganos de la Administración Pública y los administrados, así como también de las relaciones entre los administrados, siempre que los intereses de la Administración estén envueltos en dichas relaciones; que en materia de contratos, la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa está determinada por el artículo 3 de la Ley No. 1494 de 1947, que dispone que: “El Tribunal Superior Administrativo, será la jurisdicción competente para conocer y decidir, en primera y última instancia, las cuestiones relativas al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos administrativos (concesiones y contratos de servicios públicos o de construcción de obras públicas) celebrados por el Estado, por los establecimientos públicos, el Distrito de Santo Domingo, las comunes y distritos municipales con personas o empresas particulares, como igualmente las que versen sobre el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado, las comunes o distritos municipales”; que de lo anterior se desprende, que la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa tiene un carácter limitado, por lo que la citada Ley No. 1494 se ha ocupado de establecer las materias que no estarán bajo la competencia de esta jurisdicción, en ese tenor, el literal f) del artículo 7 de dicha ley, dispone que: “No corresponde al Tribunal Superior Administrativo: f) Las cuestiones de índole civil, comercial y penal, y todas aquellas en que la administración o un órgano administrativo autónomo obre como persona jurídica de derecho privado”; que el Contrato suscrito entre la Comisión Aeroportuaria y Spady González, S. A., representada por el señor Robert Allen Loinaz Ariza, con relación al arrendamiento de un local comercial en el Aeropuerto Internacional Gregorio Luperón, no se trata de un servicio público de interés general, ni de un contrato administrativo, por lo que por su naturaleza, no es competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino que le son aplicables las normas del derecho común, ya que la relación contractual surgida es un servicio de índole civil, presentándose como una persona de derecho privado, en lo que atañe a las simples relaciones entre particulares; que si bien es cierto que al tenor del citado artículo 3 de la Ley No. 1494, el Tribunal Superior Administrativo es la jurisdicción competente para conocer y decidir en primera y última instancia, las cuestiones relativas a los contratos administrativos entre los municipios y los particulares, no menos cierto es que en la especie se trata de un contrato de índole civil, por tener cuestiones relativas a arrendamientos de locales comerciales, derivado de una litis de índole privada, que son competencia de los Tribunales de Primera Instancia, por lo que el Tribunal Superior Administrativo no tiene competencia para estatuir sobre esa materia, evidenciándose que el Tribunal a-quo incurrió en el vicio denunciado por las partes recurridas, en cuyo caso la sentencia impugnada debe ser casada, sin necesidad de examinar los demás medios propuestos;

Considerando, que el artículo 20 de la Ley No. 3726 sobre el Recurso de Casación, modificada por la Ley No. 491-08, dispone que si la sentencia fuere casada por causa de incompetencia, la Suprema Corte de Justicia dispondrá el envío del asunto por ante el Tribunal que debe conocer del mismo, y lo designará

igualmente, por lo que ante la incompetencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer del caso de la especie, corresponde el envío del caso por ante el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata;

Considerando, que en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo al lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley No. 1494, de 1947;

Por tales motivos, Falla: Primero: Casa la Sentencia de fecha 22 de diciembre de 2008, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, hoy Tribunal Superior Administrativo, y envía el asunto por ante el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata; Segundo: Declara que en esta materia no ha lugar a la condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 9 de noviembre de 2012, años 169° de la Independencia y 150° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henriquez Marín, Robert C. Placencia Álvarez y Francisco Antonio Ortega Polanco. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran al pie, en la audiencia pública del día, mes y año en ella expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

[www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do)