

SENTENCIA DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1999, No. 34

Sentencia impugnada: Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, del 25 de marzo de 1999.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Manuel Fernández Rodríguez & Co., C. por A.

Abogados: Licdos. Vicente Estrella y Manasés Sepúlveda Hernández.

Recurrida: Sederías California, C. por A.

Abogados: Dres. Elías Rodríguez Rodríguez y Mayra Cochón Trujillo y el Lic. Jorge Luis Polanco Rodríguez.

Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Juan Guiliani Vólquez, Presidente; Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez y Enilda Reyes Pérez, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 29 de septiembre de 1999, años 156° de la Independencia y 137° de la Restauración, dicta en audiencia pública, como Corte de Casación, la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por Manuel Fernández Rodríguez & Co., C. por A., entidad constituida al amparo de las leyes comerciales de la República Dominicana, con su domicilio en esta ciudad, debidamente representada por su presidente, Manuel Fernández Rodríguez, portador de la cédula de identidad personal No. 289150-26, contra la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, el 25 de marzo de 1999, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído al Lic. Manasés Sepúlveda Hernández, abogado del recurrente Manuel Fernández Rodríguez & Co., C. por A., en la lectura de sus conclusiones;

Oído al Dr. Jaime Jiménez Gronairi, abogado de la recurrida, Sederías California, C. por A., en la lectura de sus conclusiones;

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 8 de abril de 1999, suscrito por los Licdos. Vicente Estrella y Manasés Sepúlveda Hernández, portadores de las cédulas de identidad y electoral Nos. 001-0123942-4 y 001-0373850-6, respectivamente, abogados de la recurrente Manuel Fernández Rodríguez & Co. C. por A., mediante el cual se proponen los medios que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 1ro. de junio de 1999, suscrito por los Dres. Elías Rodríguez Rodríguez y Mayra Cochón Trujillo y el Lic. Jorge Luis Polanco Rodríguez, portadores de las cédulas de identidad y electoral Nos. 001-0086956-9, 001-0087305-8 y 031-0105788-7, respectivamente, abogados de la recurrida Sederías California, C. por A.;

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

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

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere consta lo siguiente: a) que el 24 de junio de 1993, Sederías California, C. por A., solicitó al

Estado Dominicano a través de la Secretaría de Estado de Trabajo, la permuta del inmueble donde se encuentran actualmente ubicados el Centro Social Obrero y el Club Deportivo y Cultural de Villa Francisca en la calle José Martí esquina Caracas, de esta ciudad y en contrapartida propuso construirles un nuevo local con todas las facilidades a cada una de estas instituciones, que estarían ubicados en la calle Libertador, esquina México, de esta ciudad; b) que el 12 de junio de 1997, la compañía Manuel Fernández Rodríguez & Co. , C. por A. (La Gran Vía) solicitó al Estado Dominicano, la permuta del referido inmueble proponiendo también como contrapartida la construcción de un nuevo local con todas las facilidades para cada una de estas instituciones, que estarían ubicados en la Av. San Martín, esquina Juan Erazo, de esta ciudad; c) que la mencionada propuesta, conjuntamente con la de Sederías California, C. por A., fue remitida a la consultoría jurídica de la Administración General de Bienes Nacionales para fines de estudio y opinión, la cual fue emitida por el consultor jurídico de dicha institución mediante oficio del 1ro. de agosto de 1997; d) que en fecha 19 de agosto de 1997, el Estado Dominicano, debidamente representado por el administrador general de Bienes Nacionales, actuando en virtud del Poder No. 83-97 del 3 de julio de 1997, expedido por el Poder Ejecutivo, suscribió con la compañía Manuel Fernández Rodríguez & Co. , C. por A., un contrato de permuta condicional del inmueble donde se encuentran ubicados el Centro Social Obrero y el Club Deportivo y Cultural de Villa Francisca, con todas sus mejoras y anexidades, recibiendo como contrapartida los inmuebles ofrecidos por dicha compañía, a condición de que los inmuebles propiedad del Estado Dominicano sólo sean transferidos cuando dicha compañía cumpla con la obligación de construir las instalaciones del Polideportivo, así como el edificio que alojará el nuevo Centro Social Obrero y entregue y transfiera los derechos de propiedad sobre los terrenos y las edificaciones antes mencionadas, al Estado Dominicano, a su entera satisfacción; e) que sobre el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por Sederías California, C. por A., en contra del referido contrato, intervino la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declarar, como al efecto declara, regular en la forma, el recurso contencioso- administrativo interpuesto por Sederías California, C. por A., contra el contrato de permuta condicional, de fecha 19 de agosto de 1997, legalizado por la doctora Mabel Ybelca Feliz Báez, notario público de los del número para el Distrito Nacional, mediante el cual el Estado Dominicano, representado por el administrador general de Bienes Nacionales, permutó el inmueble propiedad del Estado Dominicano donde se encuentran actualmente las instalaciones del Centro Social Obrero y el Club Deportivo y Cultural de Villa Francisca, a la compañía Manuel Fernández Rodríguez & Co. , C. por A.; **Segundo:** En cuanto al fondo, declarar la nulidad de dicho contrato de permuta condicional y se ordena que sea devuelto a la Administración General de Bienes Nacionales, a fin de que previa tasación de los inmuebles involucrados en dicha operación por la Dirección General de Catastro Nacional y la opinión del director del Club Deportivo y Cultural de Villa Francisca y del Centro Social Obrero, lo remita al Poder Ejecutivo, para su decisión final”; Considerando, que la recurrente invoca en su memorial de casación contra la sentencia del 25 de marzo de 1999, los siguientes medios de casación: **Primer Medio:** Inobservancia de los recursos y plazos establecidos por la Ley No. 1494 que establece la jurisdicción Contencioso-Administrativo; **Segundo Medio:** Errónea interpretación de la ley Contradicción de motivos y ambigüedad en el fallo; **Tercer Medio:** Fallo extra petita. Violación al derecho de defensa; Considerando, que en el desarrollo de su segundo medio de casación, el cual se examina en primer término debido a la solución que se dará al presente caso, el recurrente expresa que el Tribunal Superior Administrativo en uno de los considerandos de su sentencia establece un

juicio de valor constitucional interpretando a su manera el artículo 55 de la Constitución de la República, cuando establece que “el poder especial que recibe el Administrador General de Bienes Nacionales de parte del Poder Ejecutivo, en virtud del artículo 55 de la Constitución Dominicana, su objetivo principal era garantizar el bien común y que debió actuar con prudencia, sensatez y equidad y que no podía, en detrimento de una parte, sin causa justificada beneficiar a otra, recordando siempre que el ejercicio de su poder nos obliga a todos por igual, por consiguiente, todo acto administrativo debe entenderse como realizado sin perjuicio de los derechos de los demás”; sin embargo la recurrente alega, que dicho tribunal no logró establecer el perjuicio que le fue causado a la recurrida, así como también olvidó dicho tribunal, que el Presidente de la República al otorgar poder especial al administrador general de Bienes Nacionales, hizo uso de sus facultades constitucionales, por lo que en su apretada y subjetiva interpretación constitucional, el Tribunal A-quo, no tomó en cuenta ni analizó lo previsto por el artículo 7, acápite b) de la Ley No. 1494 que instituye la jurisdicción Contencioso-Administrativo;

Considerando, sigue alegando la recurrente, que el Tribunal Superior Administrativo al dictar su sentencia no tomó en cuenta e ignoró la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia el 6 de agosto de 1998, que se refiere a la acción en inconstitucionalidad elevada por Sederías California, C. por A., en contra de las resoluciones dictadas por el Senado y la Cámara de Diputados de la República, el 7 y 12 de enero de 1998, respectivamente, aprobando el contrato de permuta entre el Estado Dominicano y Manuel Fernández Rodríguez & Co., C. por A., acción que fue rechazada por dicha Corte, haciendo en uno de los considerandos de su fallo, un correcto análisis sobre la actuación de los poderes públicos envueltos en el caso;

Considerando, que por último en la exposición de su segundo medio, la recurrente alega que el Tribunal Superior Administrativo se contradice en su sentencia, lo que en un lenguaje llano significa que “se canta y se llora”; ya que, en uno de sus considerandos señala que “este honorable tribunal no tiene competencia para anular, revocar o en cualquier forma inhabilitar el poder otorgado por el Poder Ejecutivo al administrador general de Bienes Nacionales para suscribir un contrato de venta, permuta o enajenación de inmueble, pero si tiene facultad para declarar la nulidad de aquellos contratos que suponga se han realizado en menoscabo de los intereses del Estado”; pero que sin embargo, dicho tribunal en el ordinal segundo del dispositivo de su fallo, procede a declarar la nulidad del contrato, lo que constituye una decisión absurda, ya que si declara nulo el contrato de permuta, también anularía ipso facto, el poder otorgado a los fines de la firma del mismo, puesto que ambos están atados indisolublemente, de conformidad con el principio que reza que “lo general arrastra a lo accesorio”;

Considerando, que el artículo 55 de la Constitución de la República Dominicana, en su numeral 10, le concede al Presidente de la República la facultad de celebrar contratos, sometidos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de Veinte Mil Pesos Oro (RD\$20,000.00) o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el artículo 110;

Considerando, que en virtud de lo previsto por la Ley No. 1486 del 1938, sobre Representación del Estado en los actos jurídicos, el Presidente de la República procedió a otorgar poder especial en fecha 3 de julio de 1997, al administrador general de Bienes Nacionales, para que en nombre y representación del Estado Dominicano, suscribiera un contrato de permuta condicional con la firma Manuel Fernández Rodríguez & Co., C. por A., contrato que fue suscrito el 19 de agosto de 1997 y aprobado por el Congreso Nacional,

en fechas 7 y 12 de enero de 1998, respectivamente, mediante resoluciones del Senado y de la Cámara de Diputados de la República Dominicana con lo cual se le dio estricto y formal cumplimiento a las disposiciones del citado artículo 55, numeral 10, así como al artículo 37, numeral 19, de la Constitución Dominicana, que faculta al Congreso para “aprobar o no los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10, del artículo 55 y con el artículo 110”; por lo que con esta aprobación, dicho contrato adquirió fuerza de ley para las partes contratantes, en virtud del principio general previsto por el artículo 1134 del Código Civil Dominicano;

Considerando, que la jurisdicción Contencioso-Administrativo, instituida por la Ley No. 1494 del 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;

Considerando, que en materia de contratos, la competencia de esta jurisdicción está determinada por el artículo 3 de dicha ley 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”;

Considerando, que de lo anterior se desprende, que la competencia de la jurisdicción Contencioso-Administrativo 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 artículo 7 de dicha ley, dispone que: “No corresponde al Tribunal Superior Administrativo: .b) Los actos que dicten o realicen los poderes del Estado en uso de atribuciones constitucionales”;

Considerando, que el poder otorgado por el Poder Ejecutivo al Administrador General de Bienes Nacionales, para que a nombre y representación del Estado Dominicano suscribiera el contrato de permuta con la recurrente, constituyen actuaciones que se enmarcan dentro de las facultades que le corresponden al Presidente de la República, según lo establece el artículo 55 de la Constitución, por lo que indudablemente constituyen actos realizados por uno de los Poderes del Estado en uso de atribuciones constitucionales, cuyo conocimiento no corresponde a la jurisdicción Contencioso-Administrativo, tal y como ha sido expresamente consagrado por la ley que regula dicha jurisdicción, en su artículo 7, inciso b); por lo que, con su sentencia el Tribunal Superior Administrativo ha incurrido en una violación de la Ley No. 1494, como ha sido denunciado por la recurrente en su segundo medio de casación; que por otra parte, el único requisito establecido por la Constitución para la validez de los contratos de esta índole, es que los mismos sean sometidos a la aprobación del Congreso Nacional, lo cual se cumplió en el caso de la especie; por lo que al anular en su dispositivo dicho contrato, la sentencia recurrida violó el principio de la separación de los Poderes del Estado, consagrado por el artículo 4 de la Constitución Dominicana, medio que por ser de orden público, debe ser suplido de oficio por esta Suprema Corte de Justicia;

Considerando, que de lo anterior se desprende que la sentencia recurrida debe ser casada por el vicio de violación a la ley y a la Constitución, por vía de supresión y sin envío, ya que no queda cosa alguna por juzgar, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley sobre

Procedimiento de Casación y sin necesidad de analizar los restantes medios propuestos por la recurrente;

Considerando, que en la materia de que se trata, no hay lugar a la condenación en costas al tenor de lo previsto por el artículo 60 de la Ley No. 1494 del 1947, agregado por la Ley No. 3835 del 1954.

Por tales motivos, **Unico:** Casa sin envío la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, el 25 de marzo de 1999, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Juan Guiliani Vólquez, Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez y Enilda Reyes Pérez. Grimilda Acosta, Secretaria General.

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

www.suprema.gov.do