Ricardo José González Rodríguez

Abogado asociado de la firma Jiménez Cruz Peña.
rgonzalez@jcpdr.com / ricardogonzalezr@gmail.com

SOBRE LA (IN)COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL RESPECTO DE RECURSOS DE APELACIÓN CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ONAPI

RESUMEN:

Se examina la vigencia y pertinencia de la competencia de la jurisdicción civil en grado de apelación, en el marco de la Constitución dominicana de 2010, para conocer de los recursos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por el director general de la ONAPI.

PALABRAS CLAVES:

Competencia funcional, jurisdicción civil, acto administrativo, ONAPI, derecho administrativo, propiedad industrial, República Dominicana.

El pasado 10 de septiembre de 2014, la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional (la Corte) dictó la sentencia núm. 775-2014, que rechazó un recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución núm. 0086-2013 rendida por el director general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (en lo adelante la ONAPI) en fecha 12 de agosto de 2013. Posteriormente, mediante sentencia núm. 641-2014, de fecha 4 de octubre de 2014, la Corte decidió favorablemente un recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución núm. 00131-2013, rendida por el mismo funcionario en fecha 18 de octubre de 2013.

Lo trascendental de las sentencias arriba indicadas es que, antes de conocer el fondo del asunto, la Corte evaluó y declaró su competencia para estatuir y juzgar sobre la apelación contra las actuaciones de la ONAPI, volviendo sobre sus pasos y dejando sin efecto un criterio recientemente asumido según el cual, por aplicación del artículo 165 de la Constitución dominicana de 2010, se declaraba incompetente *rationae materiae* para conocer de dicha apelación y remitía a las partes a proveerse por ante la jurisdicción especializada en materia administrativa, esto es, el Tribunal Superior Administrativo.

En ambas sentencias (775-2014 y 641-2014), la Corte esbozó los siguientes razonamientos comunes para fundamentar sus decisiones[1]:

(i) Que si bien durante algún tiempo mantuvo el criterio de que ese tribunal no tenía competencia de atribución para examinar las apelaciones judiciales contra las resoluciones de la Dirección General de la ONAPI, un estudio más pausado del artículo 165 constitucional revela que constituye un error generalizar y ordenar, sin discriminar, que todo cuanto provenga de ese despacho tenga que ser enviado a la mencionada jurisdicción especializada.

(ii) Que los únicos supuestos en que el tribunal debe abortar la cognición de proceso y remitir a las partes a que se provean en sede administrativa son aquellos en los que la ONAPI emita pronunciamientos decisorios en el marco de la interactuación de la administración y los administrados (*v.gr.* denegación de registro de marcas o de concesión de patentes en ausencia de

1 Ambas sentencias cuentan con el voto disidente de la magistrada Xiomarah Silva Santos en lo relativo a la competencia.

litigio entre actores privados), no así a propósito de eventos contenciosos desde el seno mismo de la ONAPI y que a la postre degeneren en controversias judiciales.

(iii) Que la jurisdicción contencioso-administrativa no está pensada para zanjar desencuentros entre particulares en defensa de sus intereses, sino para encaminar actuaciones contra los actos de la administración presuntamente violatorios de la Constitución y de las leyes.

(iv) Que en el caso en cuestión lo que se planteaba era una clara contraposición de intereses privados y comerciales, no de índole administrativa.

Corresponde pues examinar si estos argumentos responden a la teoría de los actos administrativos y a la lógica jurídica y si resultan adecuados a la normativa legal dominicana.

La base legal sobre la cual la Corte, hasta el año 2013 y nuevamente ahora, ha justificado su competencia de atribución para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por el director general de la ONAPI es el artículo 157 numeral segundo de la Ley núm. 20-00, el cual, copiado textualmente, dispone lo siguiente:

> *La resolución del director general agota la vía administrativa* y será ejecutoria. *Esta resolución podrá ser recurrida por ante la corte de apelación* del departamento judicial correspondiente al lugar donde esté ubicada la Oficina Nacional de Propiedad Industrial, en sus atribuciones civiles y comerciales, en el plazo de treinta (30) días francos, a partir de su notificación. La sentencia de la corte de apelación podrá revocar o confirmar la resolución del director general (énfasis añadido).

Así, hasta el 27 de noviembre de 2013, la Corte decidió regular e ininterrumpidamente sobre este tipo de recursos, fecha en que mediante sentencia núm. 1123-2013 se declaró incompetente para conocer de un recurso de apelación intentado en contra de la Resolución núm. 0062-2012, de fecha 8 de agosto de 2012, emitida con ocasión de una solicitud de compensación del plazo de vigencia de una patente de invención. A la sentencia núm. 1123-2013 siguieron otras decisiones similares tanto de la Primera como de la Segunda Sala de la Corte.

En aquella ocasión, la Corte estatuyó que:

> El artículo 157.2 de la Ley núm. 20-00, otorga insólitamente una

> competencia funcional específica a esta Corte de Apelación en sus atribuciones civiles y comerciales, para conocer en sede judicial del recurso contra las resoluciones del director general de la ONAPI, a pesar de que estas actuaciones son del entorno administrativo y se generan en el marco de la interactuación de la administración pública y los particulares.

En ese orden, indicó que "tras el texto del artículo 165 constitucional subyace una derogación tal vez no expresa, pero no por ello menos efectiva, del artículo 157.2 de la Ley núm. 20-00, al haberse instituido la jurisdicción especializada en conflictos administrativos, con ocasión de la emisión de los actos y disposiciones propios de esa esfera".

En efecto, el numeral segundo del artículo 165 de la Constitución dominicana de 2010 señala las atribuciones legales de los tribunales superiores administrativos, otorgando a esa jurisdicción la facultad legal para *"[c]onocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas* contrarias al Derecho *como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares,* si estos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia" (énfasis añadido).

El texto del artículo 165 constitucional no supone una novedad en el ordenamiento jurídico dominicano. Antes del año 2010, la competencia de la jurisdicción contenciosa-administrativa se sustentaba en el artículo primero de la Ley núm. 1494, de fecha 2 de agosto de 1947, cuyo texto lee como sigue:

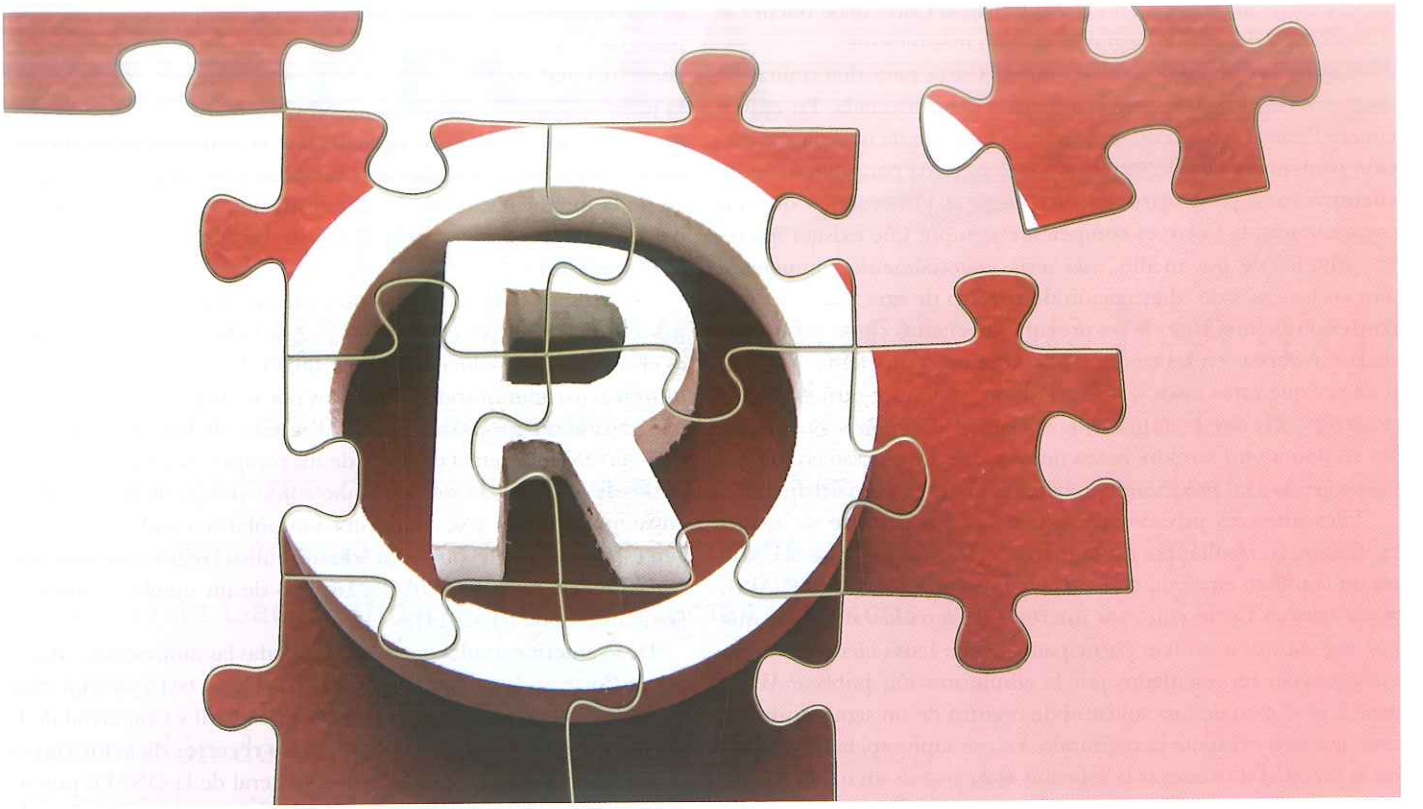
> *Toda persona, natural o jurídica,* investida de un interés legítimo, *podrá interponer el recurso_contencioso administrativo* que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. Contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. *contra los actos administrativos* violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, *que reúnan los siguientes requisitos: a)* Que se trate de *actos contra los cuáles* se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) *Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos;* [...] (Énfasis añadido).

Con la promulgación de la Ley núm. 13-07, de fecha 24 de enero del año 2007, se efectuó el traspaso de competencias del Tribunal Superior Administrativo al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (actualmente Tribunal Superior Administrativo en virtud del artículo 164 de la Constitución dominicana de 2010), de donde este resulta materialmente competente para conocer de las peticiones surgidas respecto de los actos y hechos administrativos, en aras de brindar la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos y de la propia administración pública.

En el caso particular de las resoluciones dictadas por el director general de la ONAPI, siendo la Ley núm. 20-00 una norma posterior a la Ley núm. 1494, era legalmente justificable —mas no lógicamente entendible— que se admitiera la competencia de la Corte soportada en el citado artículo 157.2. No obstante, de cara al artículo 165 de la Constitución dominicana de 2010, dicha disposición quedó expulsada del ordenamiento jurídico dominicano, suscitándose una inconstitucionalidad sobrevenida, es decir, aquella situación que se produce cuando una reforma constitucional afecta una norma que originariamente era perfecta (el artículo 157.2 de la Ley núm. 20-00).

En materia de telecomunicaciones, la Suprema Corte de Justicia ha aceptado tal proceder y ha remitido a las partes a la jurisdicción contencioso-administrativa, en vista de que no corresponde a la jurisdicción civil conocer asuntos administrativos si existe un tribunal adecuado para ello. En ese sentido, ha estatuido lo siguiente:

> Considerando, que nuestra Constitución Política promulgada el 26 de enero de 2010 instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa como jurisdicción especializada para conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales, creando el Tribunal Superior Administrativo y los Tribunales Contencioso Administrativo de Primera Instancia; señalando en su artículo 165, numeral 2, dentro de las atribuciones del Tribunal Superior Administrativo: "Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia"; que son estos los órganos judiciales a la que la propia Carta Fundamental del Estado confiere el control de la Administración Pública;
>
> Considerando, que en cuanto a la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las apelaciones de los actos administrativos (Resoluciones), dictados por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel), relativo a la solución de controversias y protección del usuario de los servicios de telecomunicaciones consagrado en el artículo 79 de la Ley 153-98, General de Telecomunicaciones, ha quedado derogado al instituirse la jurisdicción contencioso -administrativa; ya que esta es la competente para conocer de los recursos contra los actos y disposiciones administrativas;
>
> Considerando, que cuando el asunto versare sobre la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 20, 21 y 24 de la Ley 834-78, del 15 de julio de 1978, la incompetencia surgida por la violación a una regla de competencia de atribución podrá ser pronunciada de oficio por la Corte de Apelación y por la Corte de Casación,



quienes al momento de declararla remitirán a las partes a la jurisdicción correspondiente[2].

Asimismo, la tendencia en la legislación comparada ha sido la de reconocer la competencia de la sede administrativa para conocer de recursos jurisdiccionales en materia de Propiedad Industrial. Es este el caso de México, por ejemplo, donde a partir de abril del año 2000, con la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se agrupó al ámbito de aplicación de dicho orden legal a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

> Siendo que tanto el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) como el Instituto Nacional de Derechos de Autor (INDAUTOR), organismos con tales características, que actúan como autoridades administrativas, los actos o resoluciones que emiten dichos Institutos en los procedimientos relativos a los medios de defensa en el ámbito de la Propiedad Industrial y Derechos de autor (tales como registro de marcas, avisos comerciales y publicación de nombres comerciales, (...) caducidad y nulidad de registro marcario, otorgamiento de patentes, declaratoria de abandono de patente, aplicación de sanciones en materia de competencia desleal, uso indebido de marcas) quedaron sujetos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; tal situación conlleva directamente al ámbito de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que conoce entre otras, de las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo[3].

Al margen de todo lo anterior, la Corte pretende preservar su competencia —si bien parcialmente— argumentando que ese tribunal debe conocer los casos que se traten de "eventos contenciosos desde el seno mismo de la ONAPI y que a la postre degeneren en controversias judiciales", no así cuando "la ONAPI emita pronunciamientos decisorios en el marco de la interactuación de la administración y los administrados", en cuyo caso cedería su competencia de atribución ante el Tribunal Superior Administrativo. A propósito de este último escenario, la Corte enumera dos ejemplos en los cuales considera que debería declararse incompetente, en particular la denegación del registro de una marca o de la concesión de una patente, en el entendido de que en estos se presenta una "ausencia de litigio entre actores privados". Ahora bien, si se trata de una nulidad de una marca ya registrada iniciada por un tercero (como lo

2 SCJ, 3 de abril de 2013, núm. 25, Corporación Satelital Novavisión Dominicana, S.A. v. Héctor Daniel Liriano Cruz, [en línea] http://do.vlex.com/vid/sentencia-segunda-ca-mara-suprema-corte-j-516276942. Recuperado el 22 de diciembre de 2014.

3 "Tercer Seminario Regional sobre Propiedad Intelectual para Jueces y Fiscales de América Latina. Tendencia de la Jurisprudencia en México", organizado conjuntamente por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Oficina Europea de Patentes (OEP) y la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), Antigua, Guatemala, 25-29 de octubre de 2004.

fue el caso de la Sentencia núm. 775-2014), la Corte debe retener la competencia del asunto, según su criterio más reciente.

Empero, la premisa utilizada por la Corte para determinar su competencia es a todas luces errónea y desafortunada. En aplicación del nuevo criterio diferenciado de la Corte de que "la jurisdicción contencioso-administrativa no está pensada para zanjar desencuentros entre particulares en defensa de sus intereses" y que, en consecuencia, la Corte es competente siempre que existan intereses privados de por medio, esta sería materialmente competente aun en los casos de "denegación de registro de una marca o de la concesión de una patente" expresamente citados como prototipos de controversias en las cuales se considera incompetente. Esto así, toda vez que estos casos y, por extensión, cualquier otro emanado de la ONAPI, puede implicar la afectación de intereses particulares en uno u otro sentido, ya sea de las partes involucradas o de terceros ajenos a tal procedimiento administrativo y no participantes.

Tales intereses privados pueden o no manifestarse de manera inmediata, resultando, sin embargo, afectados por una decisión en un conflicto entre un ciudadano y la Administración (ONAPI). ¿Qué hará la Corte con esos intereses de terceros afectados que por alguna razón no han participado, o que hasta cierto punto se encontrarían representados por la administración pública? Verbigracia, es el caso de una solicitud de registro de un signo distintivo similar a otro existente ya registrado. En ese supuesto, la ONAPI tiene la potestad de denegar la solicitud *motu proprio*, sin necesidad de llamar en intervención al titular del registro previo. ¿No se produce allí un desencuentro entre derechos de particulares? Esto pone en evidencia la fragilidad del razonamiento utilizado por la Corte.

Por otra parte, para la comprobación de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa resulta irrelevante el **número de partes** que estuvieron involucradas en el procedimiento administrativo que devino en el acto impugnado, o que existan intereses privados en su solución. Lo esencial se reduce a comprobar si el acto objetado es o no un acto de naturaleza administrativa. Siempre que el acto sea administrativo, la competencia de atribución corresponde al Tribunal Superior Administrativo, al tenor del artículo 165 constitucional.

Por acto administrativo se entiende "la declaración unilateral de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad distinta de la potestad reglamentaria", definición esta de la cual se derivan una serie de elementos. En primer término, se trata de una declaración intelectual, que se manifiesta no únicamente de manera expresa, sino también a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa. En segundo lugar, la declaración puede ser de voluntad, que es lo común en las decisiones o resoluciones finales de los procedimientos, pero igualmente puede responder a otros estados intelectuales (juicio, conocimiento o deseo) que al día de hoy son perfectamente admitidos en la teoría general del acto jurídico[4].

No es necesario precisar mayor distinción. Es a ese acto, emanado de la administración pública, al que se refiere el artículo 165 constitucional cuando atribuye la competencia *rationae materiae* a la jurisdicción contencioso-administrativa; un acto que, indistintamente del procedimiento agotado por la administración pública para emitirlo, se trata de un acto administrativo surgido "en el marco de la interactuación de la administración y los administrados", como bien asevera la propia Corte en las sentencias núms. 775-2014 y 641-2014.

En la especie, es un hecho no controvertido que las resoluciones a la que se refiere el artículo 157.2 de la Ley núm. 20-00 (como es el caso de las resoluciones núms. 00131-2012 y 0086-2013), constituyen actos administrativos dictados por un organismo autónomo con patrimonio propio adscrito al Ministerio de Industria y Comercio —la ONAPI— en el ejercicio de sus competencias legales, a propósito de un conflicto surgido como consecuencia de las relaciones entre un particular y la administración pública, conflicto cuyo origen es, precisamente, otro acto administrativo (registro de una marca [sentencia núm. 775-2014] y registro de un nombre comercial [sentencia núm. 641-2014]).

De lo anterior resulta que son infundadas las motivaciones dadas por la Corte en las sentencias núms. 775-2014 y 641-2014. En cualquier caso, el apoderamiento de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación para conocer de los recursos dictados contra resoluciones dictadas por el director general de la ONAPI, por vía del artículo 157.2 de la Ley núm. 20-00, contraviene lo ordenado por el artículo 165 de la Constitución dominicana, que otorga competencia de atribución exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa, sin distinción del trasfondo "privado" que pueda encontrarse vinculado al acto administrativo impugnado.

BIBLIOGRAFÍA

García de Enterría, E. y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 15.ª ed.: Navarra, Editorial Aranzadi, 2011.

OMPI, OEP, OEPM. "Tendencia de la Jurisprudencia en México", Tercer Seminario Regional sobre Propiedad Intelectual para Jueces y Fiscales de América Latina. Antigua, Guatemala, 25-29 de octubre de 2004.

REPÚBLICA DOMINICANA. Constitución de la República Dominicana, de fecha 26 de enero de 2010. Gaceta Oficial núm. 10561.

— Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha 5 de febrero de 2007. Gaceta Oficial núm. 10409.

— Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, de fecha 2 de agosto de 1947. Gaceta Oficial núm. 6673.

— Ley núm. 20-00 sobre Propiedad Industrial, de fecha 8 de mayo de 2000. Gaceta Oficial núm. 10044.

SCJ, 3 de abril de 2013, núm. 25, Corporación Satelital Novavisión Dominicana, S.A. v. Héctor Daniel Liriano Cruz. [En línea] disponible en http://do.vlex.com/vid/sentencia-segunda-ca-mara-suprema-corte-j-516276942. Recuperado el 22 de diciembre de 2014.

4 García de Enterría, E. y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 15.ª ed.: Navarra, Editorial Aranzadi, 2011, p. 571.