

SENTENCIA DEL 1RO. DE DICIEMBRE DE 2010, NÚM. 3

Sentencia impugnada: Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actual Tribunal Superior Administrativo, del 24 de julio de 2009.

Materia: Contencioso-administrativo.

Recurrente: Junta Vecinal Los Cacicazgos, Inc.

Abogada: Licda. Miriam Paulino.

Recurridos: Ayuntamiento del Distrito Nacional y Waldy Taveras.

Abogados: Dres. José Jiménez y Odel Santos, Joaquín López Santos, Juan Bautista Frías Agramonte y Juan José Jiménez Grullón.

TERCERA SALA

Rechaza

Audiencia pública del 1° de diciembre de 2010.

Preside: Pedro Romero Confesor.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por Junta Vecinal Los Cacicazgos, Inc., entidad sin fines de lucro, organizada al amparo de la entonces vigente Ley núm. 520 de 1920, sobre Asociaciones sin Fines de Lucro, provista del decreto de incorporación núm. 968 del 22 de abril de 1983, con domicilio y asiento social ubicado en la Avenida 27 de Febrero núm. 406, Plaza Mariel Elena, suite 104, del ensanche Quisqueya de esta ciudad, representada por las señoras Rita Espaillat de Valdez y Mu-Yien Sang de Suárez, presidenta y secretaria respectivamente, domiciliadas y residentes en esta ciudad, con cédulas de identidad y electoral núms. 001-0148937-5 y 001-0095883-4, respectivamente, contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente denominado Tribunal Superior Administrativo el 24 de julio de 2009, cuyo dispositivo se copia mas adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a la Licda. Miriam Paulino, abogada de la recurrente Junta Vecinal Los Cacicazgos, Inc.;

Oído en la lectura de sus conclusiones a los Dres. José Jiménez y Odel Santos, por sí y por los Dres. Joaquín López Santos, Juan Bautista Frías Agramonte y Juan José Jiménez Grullón, abogados de los recurridos Ayuntamiento del Distrito Nacional, y Lic. Waldy Taveras, en representación de Construcciones Civiles y Arquitectónicas, S. A.;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el 4 de agosto de 2009, suscrito por la Licda. Miriam Paulino, con cédula de identidad y electoral núm. 001-1005266-9, abogada de la entidad recurrente, mediante el cual propone los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el 18

de agosto de 2010, suscrito por los Dres. Joaquín López Santos, Juan Bautista Frías Agramonte y Juan José Jiménez Grullón, con cédulas de identidad y electoral núms. 001-0778375-5, 049-0034185-2 y 001-0115339-3, respectivamente, abogados del recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional;

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

La CORTE, en audiencia pública del 29 de septiembre de 2010, estando presentes los Jueces: Pedro Romero Confesor, en funciones de Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal, asistidos de la Secretaria General y después de haber deliberado los jueces signatarios de este fallo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 23 de abril de 2008, la Junta Vecinal “Los Cacicazgos, Inc.”, interpuso recurso de reconsideración ante el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, a los fines de que éste se retractara del permiso para Uso de Suelo otorgado por dicha dirección para la construcción de un edificio mixto de 31 niveles en el sector de Los Cacicazgos; b) que en vista de que dicha dirección no respondió su solicitud, la Junta Vecinal “Los Cacicazgos Inc.” interpuso, en fecha 15 de mayo de 2008, recurso contencioso administrativo ante el tribunal a-quo, contra el acto de Uso de Suelo contenido en el expediente núm. 068-07 de fecha 2 de mayo de 2008; c) que sobre este recurso intervino la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo dice lo siguiente: “**Primero:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta Vecinal “Los Cacicazgos, Inc.”, en fecha 15 de mayo del año 2008, contra el Acto Administrativo Uso de Suelo núm. 068-07 de fecha 2 de mayo del año 2008, dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Segundo:** Declara buena y válida la demanda en intervención voluntaria incoada por la empresa Construcciones Civiles y Arquitectónicos, S. A., por tener la misma un interés en la presente litis; **Tercero:** Rechaza la fusión y el medio de inadmisión por prescripción, pedidos por la interviniente voluntaria por las razones antes expuestas; **Cuarto:** Rechaza en cuanto al fondo, el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta Vecinal de “Los Cacicazgos, Inc.”, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, y en consecuencia ratifica el acto administrativo Uso del Suelo núm. 068.07 de fecha 2 de mayo del año 2008, dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por estar el mismo bien fundado y apegado a la ley; **Quinto:** Ordena la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la parte recurrente, la Junta Vecinal de Los Cacicazgos, Inc., al Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, y al interviniente voluntario Construcciones Civiles y Arquitectónicos, S. A.; **Sexto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín Judicial del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios: **Primer Medio:** Contradicción de sentencias; **Segundo Medio:** Incorrecta interpretación y aplicación de la Ley; **Tercer Medio:** Desnaturalización de los hechos, documentos y circunstancias de la causa; **Cuarto Medio:** Falta de Base Legal y Falta de motivos;

Sobre la caducidad del recurso y la nulidad del acto de emplazamiento;

Considerando, que en su memorial de defensa, el recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional solicita la caducidad del recurso de casación de que se trata, así como la nulidad del acto de emplazamiento núm. 476 del 6 de agosto de 2009, alegando que el mismo no contiene en cabeza de acto la copia del memorial de casación ni del auto que autoriza dicho emplazamiento, como lo prescribe a pena de nulidad el artículo 6 de la Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación, por lo que debe

declararse la nulidad de dicho acto así como la caducidad del recurso de casación, en atención a lo dispuesto por el artículo 7 de la citada ley;

Considerando, que en el expediente figura el acto núm. 476/09, de fecha 6 de agosto de 2009, instrumentado por el ministerial Nelson Pérez Liranzo, Alguacil de Estrados del Juzgado de Paz de la Segunda Circunscripción del Distrito Nacional, mediante el cual la recurrente emplaza al recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional, a que comparezca en un plazo de quince (15) días ante la Suprema Corte de Justicia, a los fines de conocer del recurso de casación de que se trata; que si bien es cierto que dicho emplazamiento no fue encabezado con copia del memorial de casación ni del auto que autoriza a emplazar, como lo exige a pena de nulidad el artículo 6 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, no menos cierto es que en dicho acto consta que dichos documentos le fueron dejados al recurrido conjuntamente con la copia del referido memorial de casación, lo que no produjo ningún agravio, ya que ésto no impidió que el recurrido presentara, como en efecto lo hizo, su memorial de defensa con respecto al recurso de casación de que se trata; que en consecuencia y en virtud de la máxima “no hay nulidad sin agravio”, procede desestimar el pedimento de caducidad y de nulidad del emplazamiento formulado por el recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional, por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en el desarrollo de los medios de casación propuestos los que se reúnen para su examen por su estrecha vinculación, la recurrente alega en síntesis lo siguiente: “que al establecer en su sentencia que el acto administrativo recurrido núm. 068-07 del 2 de mayo de 2008, fue otorgado conforme a la ley y procede, en base a esto, a rechazar su recurso, el tribunal a-quo incurrió en una contradicción con otra sentencia que dictó en la misma fecha sobre el mismo caso y entre las mismas partes, mediante la cual consideró que otro acto administrativo dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento en fecha 29 de julio de 2008, también era conforme a la ley, pero dicho tribunal no observó que este segundo acto revocaba el anterior por considerarlo contrario a la ley, conformándose de esta forma el vicio de contradicción de motivos y de sentencias; toda vez que el acto validado mediante la sentencia recurrida, y que se refiere al Uso de Suelo 068-07, quedó revocado el mismo día y por el mismo tribunal al dictar su sentencia 046-2009 que validó el acto administrativo de fecha 29 de julio de 2008, el cual revocaba el acto anterior; que dicho tribunal, al fallar como lo hizo, también incurrió en una incorrecta interpretación y aplicación de la ley, así como desnaturalizó los hechos y documentos de la causa, al aceptar como medios de prueba documentos que fueron prefabricados por la institución recurrida, como son las dos certificaciones expedidas por la Secretaría del Concejo Municipal del Distrito Nacional, sin ponderar la existencia del plano aprobado de la Urbanización Los Cacicazgos, firmado por el Director de la Oficina de Planeamiento Urbano, que es el órgano realmente competente para emitir esta aprobación, que al no ponderar este documento y sólo basarse en las referidas certificaciones, dicho Tribunal desnaturalizó los hechos y circunstancias de la causa, así como incurrió en una incorrecta aplicación de la ley y en los vicios de falta de motivos y falta de base legal, ya que el órgano competente para emitir permisos de Uso de Suelo y reglamentar los mismos no es el Concejo Municipal sino la Oficina de Planeamiento Urbano y el Concejo Municipal solamente conoce de aquellos casos que le son sometidos a iniciativa de la Sindicatura, lo que deviene en una errónea aplicación de la ley por parte de dicho tribunal que amerita la casación de su decisión”;

Considerando, que en la sentencia impugnada se expresa lo siguiente: “que lo que se plantea en el caso de la especie es determinar la legalidad del Acto Administrativo Uso de Suelo núm. 068-07 de fecha 2 de mayo del año 2008, otorgado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, fundamentado en la alegada violación de la Constitución de la República, así como de otras leyes adjetivas; que en los documentos que conforman el expediente reposa una certificación expedida por la Secretaría del Concejo Municipal del Distrito Nacional, Licenciada Betsy Céspedes Rodríguez,

fechada del 13 de agosto del año 2008, la cual expresa: “que en los archivos a mi cargo desde el año 1964 hasta la fecha, no existe resolución donde se haya aprobado la Urbanización Los Cacicazgos”; que asimismo reposa en el expediente una certificación de la misma funcionaria con la misma fecha, la cual establece: “Que en los archivos puestos a mi cargo no existe resolución, mediante la cual el Concejo Municipal haya aprobado el Reglamento para edificaciones en las unidades vecinales Marién, Maguana y Maguá, del Reparto Los Cacicazgos y el Proyecto de Zonificación Indicativa de Densidades en el Distrito Nacional”, ambas certificaciones visadas por el Presidente del Concejo Municipal, Licenciado Gabriel Castro; que las pre-trancritas certificaciones permiten a este tribunal determinar que los documentos en ningún momento fueron sometidos a su aprobación ante la Sala Capitular ni tampoco fueron publicados, requisitos indispensables para que sea obligatorio y oponible a los ciudadanos, si bien, la finalidad de estos documentos es importante, los mismos aún no son obligatorios para la ciudadanía, ni para las partes envueltas en el presente proceso; que con la actuación del funcionario, al dictar el acto administrativo atacado, no violó la Constitución de la Republica en su artículo 100, como alega la recurrente, toda vez que si los supuestos instrumentos normativos denominados “Reglamento para Edificaciones en las Unidades Vecinales Marién, Maguana y Maguá del Reparto Los Cacicazgos” y el “Proyecto de Zonificación Indicativa de Densidades en el Distrito Nacional”, no han sido aprobados por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, órgano de la administración con capacidad jurídica y competencia para la reglamentación del Uso de los Suelos en el Distrito Nacional, no están revestidos de obligatoriedad al tenor de lo dispuesto por la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, y en consecuencia su incumplimiento, en este caso no puede ser considerado como el otorgamiento de un privilegio; que por lo expuesto precedentemente este tribunal entiende que al otorgar el Uso de Suelo el Ayuntamiento del Distrito Nacional no ha violado en forma alguna el principio de inderogabilidad regular de los reglamentos; que por demás el acto atacado ha sido dado por el funcionario legalmente competente para otorgar el mismo, el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, al tenor de lo previsto por el artículo 8 de la Ley núm. 6232 del 1963, sin que haya probado la recurrente que el mismo se haya excedido en sus funciones o haya cometido violación alguna a la ley al otorgarlo, máxime cuando el mismo documento establece que no autoriza la realización de la construcción, sino que sólo permite la ejecución de los planos definitivos para ser sometidos a los organismos correspondientes; que de las pruebas aportadas por las partes y lo petitionado por éstas, este Tribunal ha conformado su criterio en el sentido de que el acto recurrido, Uso de Suelo núm. 068-07, ha sido otorgado conforme a la ley que rige la materia y en estricto apego a la Constitución y las demás leyes adjetivas de nuestra nación, por lo que procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo incoado por la Junta Vecinal de “Los Cacicazgos, Inc.”, por improcedente, mal fundado y carente de base legal”;

Considerando, que en cuanto a lo que alega la recurrente de que “al declarar en su sentencia que el acto administrativo recurrido fue otorgado conforme a la ley y proceder a rechazar su recurso en base a ésto, el tribunal a-quo incurrió en una contradicción con otra sentencia que dictó en la misma fecha sobre el mismo caso y entre las mismas partes, donde estableció que el otro acto administrativo dictado por el Ayuntamiento en fecha posterior para revocar el anterior también era conforme a la ley”, frente a estos argumentos esta Suprema Corte se pronuncia en el sentido de que el apoderamiento del tribunal a-quo era para determinar sobre la legalidad del acto administrativo de Uso de Suelo núm. 068-07 de fecha 2 de mayo del año 2008, otorgado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por lo que el hecho de que al momento de dictarse la sentencia recurrida, dicho acto de Uso de Suelo había sido revocado por otro acto que también fue recurrido ante el mismo tribunal, estableciendo éste por otra sentencia de la misma fecha, que este acto también era válido, ésto no le

impedía al tribunal a-quo pronunciarse sobre el pedimento del cual estaba apoderado a fin de determinar la validez de dicho acto, ya que el referido Acto de Uso de Suelo cuestionado en la especie, no fue reformado por la Autoridad Municipal por motivos de ilegalidad o de ilegitimidad, sino que la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad de reformar los actos administrativos, que constituye una excepción al principio de la estabilidad de los actos administrativos, y que puede ejercerse por razones de conveniencia, oportunidad o mérito, con el límite de no lesionar derechos adquiridos, procedió a modificar parcialmente el primer acto en el que se había otorgado el permiso de uso para un espacio determinado, mediante el dictamen de un segundo acto en el que tal espacio fue disminuido por las razones ya expresadas, sin que tal reforma afecte la legalidad del primer acto, ya que la misma sólo produce efectos para el futuro, al tratarse de una revocación parcial cuyos efectos son constitutivos; que en consecuencia y tras haber ponderado los documentos y elementos de la causa, el tribunal a-quo pudo establecer que el Acto de Uso de Suelo discutido era perfectamente válido y conforme al derecho, ya que fue dictado por el funcionario competente en el ejercicio de las facultades previstas por la ley que rige la materia, sin que con su decisión incurriera en el vicio de contradicción de sentencias como alega erróneamente la recurrente; por lo que se rechaza este alegato; que por otra parte y en cuanto a los denunciados vicios de falta de motivos y de desnaturalización invocados por la recurrente, el estudio de los motivos de la sentencia impugnada revela, que contrario a lo alega la recurrente, dicho fallo contiene motivos suficientes y pertinentes que justifican lo decidido, ya que tras valorar los elementos y documentos de la causa dicho tribunal pudo establecer que “el acto atacado ha sido dado por el funcionario legalmente competente para otorgar el mismo, el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, al tenor de lo previsto por el artículo 8 de la Ley núm. 6232 del 1963, sin que haya probado la recurrente que el mismo se haya excedido en sus funciones o haya cometido violación alguna a la ley al otorgarlo”, sin que tal decisión merezca la censura de la casación, ya que el ejercicio de la facultad de apreciación con la que han sido investidos los jueces del fondo, es soberano, y como tal no está sujeto al poder de verificación de esta Corte de Casación, salvo el caso de desnaturalización, que no se observa en la especie; que en consecuencia, los motivos de dicho fallo justifican lo decidido y permiten que esta Suprema Corte pueda comprobar que en el presente caso se ha efectuado una recta aplicación de la ley, sin incurrir en los vicios denunciados por la recurrente; por lo que se rechaza el recurso de casación de que se trata por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en esta materia no hay condenación en costas, ya que así lo establece la Ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto.

Por tales motivos, **Primero:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por Junta Vecinal Los Cacicazgos, Inc., contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente denominado Tribunal Superior Administrativo el 24 de julio de 2009, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala 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 1º de diciembre de 2010, años 167º de la Independencia y 148º de la Restauración.

Firmado: Pedro Romero Confesor, Julio Aníbal Suárez y Darío O. Fernández Espinal. 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