

SENTENCIA DEL 11 DE MAYO DE 2011, NÚM. 16

Sentencia impugnada: Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente Tribunal Superior Administrativo, del 30 de enero de 2008.

Materia: Contencioso-administrativo.

Recurrente: Megapool, S. A.

Abogados: Licdas. Ana Matos y Ana María Martínez y Licdos. José Rafael García Hernández y Jorge Luis Polanco Rodríguez.

Recurrido: Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste.

TERCERA SALA.

Casa

Audiencia pública del 11 de mayo de 2011.

Preside: Juan Luperón Vásquez.

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 Megapool, S. A., sociedad comercial constituida al amparo de las leyes comerciales de la República Dominicana, con su domicilio y asiento social ubicado en la calle Central núm. 13 del sector Alameda de Santo Domingo Oeste, representada por el señor Peter Burgers, quien además actúa por sí mismo, de nacionalidad holandesa, domiciliado y residente en la ciudad de Santo Domingo, portador de la cédula de identificación personal núm. 001-1486546-2, contra la sentencia dictada por la segunda sala del entonces denominado Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente Tribunal Superior Administrativo, el 30 de enero de 2008, 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. Ana Matos, por sí y por el los Licdos. Ana María Martínez y José Rafael García Hernández, abogado de la recurrente;

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 10 de marzo de 2008, suscrito por la Lic. Ana María Martínez, por sí y por los Licdos. José Rafael García Hernández y Jorge Luis Polanco Rodríguez, con cédulas de identidad y electoral núms. 037-0081614-7, 095-0003448-4 y 031-0105788-7, respectivamente, abogados de los recurrentes, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto la resolución núm. 2790-2008 dictada por la Suprema Corte de Justicia el 12 de agosto de 2008, en la cual declara el defecto del recurrido, Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Oeste;

Visto el auto dictado el 3 de mayo de 2011 por el magistrado Juan Luperón Vásquez, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo, en su indicada calidad, conjuntamente con el magistrado Pedro Romero Confesor, juez de esta sala, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

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;

La CORTE, en audiencia pública del 12 de agosto de 2009, estando presentes los Jueces: Darío O. Fernández Espinal, en funciones de Presidente; Julio Aníbal Suárez y Enilda Reyes Pérez, 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 26 de marzo de 2002 el Ayuntamiento del Distrito Nacional emitió una certificación de no objeción al anteproyecto de edificación de una nave para almacén, propiedad de la recurrente, ubicada en Villa Peravia, del sector Alameda del municipio de Santo Domingo Oeste; b) que en fecha 4 de diciembre de 2002, la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), le concedió permiso a la empresa recurrente para desmontar contenedores y cargarlos en la calle Central núm. 13, Villa Peravia, Alameda, por un período de seis meses, hasta el 4 de mayo de 2003; c) que en fecha 7 de diciembre de 2005, el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste emitió un certificado de uso de suelo y retiro de edificaciones, mediante el cual autorizó los planos definitivos para la construcción de una nave comercial para el depósito de muebles; d) que en fecha 19 de abril de 2006, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, a través de la Dirección General de Planeamiento Urbano emitió una certificación de no objeción para dicha construcción; e) que en fecha 1ro de agosto de 2006, la entonces Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, otorgó licencia para construir una nave para el depósito de muebles, de un nivel, en el inmueble identificado con el núm. 5 de la calle Central, Villa Peravia, Alameda; f) que en fecha 22 de agosto de 2006, la Dirección de Medio Ambiente del Ayuntamiento del Distrito Nacional emitió su comunicación núm. 308, dirigida a la empresa recurrente, autorizándole las operaciones para depositar la mercancía importada, tras haber comprobado que le había dado cumplimiento a los requisitos exigidos, consistentes en la reparación del cuarto de retoque de pintura que se les practica a las mercancías, así como por haber cumplido con la limpieza del área frontal; g) que en fecha 6 de octubre de 2006, el Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste dictó su resolución núm. 047-06, cuyo dispositivo es el siguiente: **Primero:** Ordenar, como al efecto ordena, el cierre total provisional de la construcción del almacén o nave en el Residencial Villa Peravia; **Segundo:** Ordenar, como al efecto ordena, el cierre total provisional del taller de pintura de muebles existente en el almacén actual; **Tercero:** Apoderar, como al efecto apodera, al tribunal municipal para que la parte más diligente obtenga la sentencia definitiva; **Cuarto:** Comunicar la presente resolución a la administración municipal para su conocimiento y ejecución”; h) que no conforme con esta decisión, los recurrentes Megapool, S. A., y Peter Burgers interpusieron un recurso contencioso administrativo en responsabilidad patrimonial y en nulidad de dicha resolución municipal, donde intervino la sentencia ahora impugnada cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declara regular y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo en responsabilidad patrimonial, interpuesto por la sociedad comercial Megapool, S. A. y Peter Burgers; **Segundo:** Rechaza la solicitud de nulidad por inconstitucionalidad de la resolución núm. 047-06, dictada por el Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste, por ésta no ser contraria a la Constitución de la República en sus artículos 8, numeral 2, letra J y 47, respectivamente; **Tercero:** Rechaza en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo en responsabilidad patrimonial, interpuesto por la sociedad comercial Megapool, S. A. y Peter Burgers, contra la Resolución núm. 047-06 del Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste, en consecuencia confirma la misma, en todas sus partes; **Cuarto:** Ordena se compensen pura y simplemente las costas del procedimiento; **Quinto:** Ordena la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la sociedad comercial Megapool, S. A. y Peter Burgers y al Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste; **Sexto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando, que en su memorial de casación los recurrentes invocan los siguientes medios: **Primer Medio:** Desnaturalización de los hechos y de las pruebas; **Segundo Medio:** Falta de base Legal;

Considerando, que en el desarrollo de los medios de casación propuestos, los que se reúnen para su examen por su vinculación, los recurrentes alegan en síntesis, lo siguiente: que de la lectura del considerando que figura en la página 14 de la decisión recurrida, se puede apreciar que el tribunal a-quo no le dio el verdadero sentido y alcance a los hechos presentados por los recurrentes, incurriendo en el vicio de desnaturalización de los hechos, ya que en la especie, no existe en el expediente ninguna documentación que hubiera podido ilustrar al tribunal de que los recurrentes estuvieran utilizando dicha nave en construcción para un uso distinto al otorgado, por lo que no entienden como el tribunal llegó a esa falsa conclusión, ya que no es posible entender como se puede considerar que una obra en construcción, es decir, en cimientos, que aún no tiene paredes, techos, ni pisos, pudiera estarse utilizando para un comercio o para un taller de pinturas, como estableció dicho tribunal; que, en ese sentido la Suprema Corte de Justicia ha juzgado en varias decisiones, que existe desnaturalización cuando la corte a-qua incurre en una incorrecta apreciación y calificación de los hechos; que el tribunal pretende fundamentar su decisión recurrida, en documentos imaginarios, pues ninguno de los aportados por el Ayuntamiento da prueba de que los recurrentes le hayan dado un uso distinto al aprobado, al instalar un taller de pintura, como quiso decir dicho tribunal, y es que tales documentos nunca podrán ser depositados, puesto que no existen; que el tribunal no observó que en la especie se puede apreciar, de manera clara y contundente, que se está hablando de dos obras distintas, ya que en la propia resolución municipal, objeto del recurso, se constata que se trata de dos almacenes, los cuales no tienen que ver uno con el otro, pues se refiere a un almacén en construcción y un almacén ya existente, lo cual también se puede comprobar con la autorización emitida por la Dirección de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste en fecha 22 de agosto de 2006, que reposa en el expediente depositado en el Tribunal a-quo; agregan, que de la lectura de esa autorización se deduce claramente que, en todo momento, se trata de dos almacenes distintos y que sus derechos adquiridos fueron vulnerados por el ayuntamiento al emitir su resolución, ya que estos derechos se vieron afectados por la revocación arbitraria y unilateral de los permisos de uso de suelo y derecho a construcción, emitidos por el propio ayuntamiento y por otras oficinas competentes; por lo que se pregunta cual fue el criterio, o mas bien, en que documentación se basó dicho tribunal para determinar que el inmueble en construcción se utilizó para instalar un taller de pintura y que es criterio jurisprudencial que cuando un juez hace una interpretación errónea de la prueba aportada se constituye el vicio de desnaturalización de las pruebas, lo que amerita la casación de la sentencia, tal como ha sido establecido en varias decisiones de la Suprema Corte de Justicia en las que expresa: “que para que el uso del poder de apreciación de que disfrutaban los jueces del fondo en esta materia, no sea objeto de la censura de la casación, es necesario que se otorgue a la prueba aportada su verdadero sentido, sin hacer deducciones más allá de lo que éstas permiten, pues de hacerse así, se incurriría en desnaturalización de las mismas”;

Considerando, siguen argumentando los recurrentes, que al analizar la sentencia impugnada se puede apreciar que la misma carece de base legal, por no contener motivos suficientes y pertinentes que permitan determinar si la ley ha sido bien o mal aplicada, ya que dicho tribunal para rechazar sus alegatos de inconstitucionalidad de la resolución del ayuntamiento, se limitó a establecer que el referido órgano, al emitir su resolución, actuó en uso de las facultades otorgadas por la Ley núm. 3455 de 1952, sobre Organización Municipal, considerando que en modo alguno, revocó derechos legítimos adquiridos por los recurrentes ni que violentó el derecho fundamental a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 47 de la Constitución de la República, siendo estos motivos vagos e imprecisos, puesto que el tribunal no ponderó en su sentido justo las pruebas aportadas por los recurrentes, por lo que al respecto se cuestiona

¿En qué documentación se basó dicho tribunal para determinar que el ayuntamiento actuó bajo facultades dadas por la ley?, si la documentación aportada al expediente demuestra claramente que los derechos adquiridos de los recurrentes sí le fueron violados, pues el ayuntamiento después de haber otorgado los correspondientes permisos para la construcción de la nave, de manera arbitraria e ilegal, dispuso de forma unilateral el cierre de la misma, sin contar con las opiniones que pudieran formular los demás organismos que formaron parte del proceso para otorgar los referidos permisos de construcción y sin que en dicha resolución ni en ningún otro documento del ayuntamiento se explique cuales fueron los motivos que lo llevaron a paralizar una construcción que ya había autorizado, sin ofrecer un argumento lógico y legal, haciendo con ello un uso abusivo de su poder, puesto que las formalidades exigidas, al principio, para la construcción de la nave, en ningún momento se tomaron en cuenta para dejar sin efecto los permisos otorgados, violando así derechos e intereses legítimos ya adquiridos, lo que constituye una franca violación a los artículos 46 y 47 de la Constitución Dominicana, en tanto vulnera un derecho administrativo adquirido con anterioridad por los recurrentes, lo que pone en riesgo su seguridad jurídica; que el tribunal a-quo no contestó todos los puntos de las conclusiones presentadas por los recurrentes en su recurso en acción en responsabilidad patrimonial y en nulidad de la resolución núm. 047-06 dictada por el Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste, conteniendo la sentencia recurrida motivos insuficientes en los cuales se basó dicho tribunal para llegar a sus conclusiones, lo cual se puede comprobar, ya que en ninguno de los considerandos de la sentencia se contestó su pedimento de condenar al ayuntamiento en responsabilidad patrimonial, sino que simplemente dicho tribunal se limitó, en el dispositivo de la sentencia, a rechazar el fondo de su recurso sin dar los motivos y la justificación en la que se basó para dar dicho fallo, puesto que independientemente de la nulidad o no de la resolución recurrida, lo cual era accesorio al recurso en acción en responsabilidad patrimonial, le fue solicitado al tribunal una justa indemnización en su favor, por cuanto el ayuntamiento al revocar, de forma arbitraria dichos permisos, comprometió su responsabilidad frente a los recurrentes, ya que los mismos entendiendo que estaban legalmente capacitados y con todos sus permisos en orden y habiendo cumplido con los requisitos exigidos para construir la nave, invirtieron cuantiosas sumas de dineros para la construcción de la misma, por lo que dicha revocación constituye un acto de ligereza censurable y de violación a sus derechos adquiridos, que le han ocasionado a los exponentes cuantiosos daños que configuran la responsabilidad civil, lo que fue obviado por la sentencia hoy recurrida, la que, en ninguno de sus considerandos, se pronunció al respecto, dictando así una sentencia desprovista de motivos suficientes y sin base legal”;

Considerando, que con respecto a lo alegado por los recurrentes, en el sentido de que el tribunal a-quo violó el artículo 47 de la Constitución, entonces vigente, al establecer en su sentencia que la resolución dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste no vulneraba sus derechos adquiridos y que en base a ésto procedió a rechazar su acción difusa en nulidad por inconstitucionalidad de dicha resolución, sin establecer motivos suficientes y pertinentes que justificaran su decisión, el análisis de la sentencia impugnada revela que en la misma se expresa, lo siguiente: “que alega la recurrente para fundamentar su acción difusa en nulidad por inconstitucionalidad de la resolución núm. 047-06 emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste, que esta entidad violó sus derechos legítimos al revocar mediante ese acto administrativo derechos adquiridos, sin observar las formalidades exigidas por la ley; que del estudio y análisis de la resolución cuya nulidad se invoca, este tribunal ha podido constatar que el Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste al emitir la Resolución núm. 047-06, en modo alguno revocó, como alega la recurrente, derechos legítimos adquiridos por ésta; que la parte hoy recurrida procedió, en uso de las facultades que da Ley núm. 3455 de 1952 sobre Organización Municipal, a ordenar el cierre total provisional de la construcción del almacén o nave y del taller de pinturas propiedad

del recurrente; que el artículo 31, inciso 22 de la citada ley establece que es atribución del ayuntamiento: impedir la iniciación, la continuación o el mantenimiento de cualquier obra permanente o temporal, cual que fuere su naturaleza, que sea contraria al ornato o que constituya peligro o amenaza para el público, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en los artículos 17 de la Ley de Sanidad y 30 de la ley de Urbanización, Ornato Público y Construcciones”; que el acto administrativo emanado del Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste no violó el derecho fundamental a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 47 de la Constitución de la República, que establece en su segundo párrafo: “En ningún caso la ley, ni poder público alguno, podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior; que en cuanto al alegato pretendido por la recurrente de que el Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Oeste no observó las formalidades exigidas por la ley para emitir la resolución cuya inconstitucionalidad se alega, del estudio del expediente se observa que, previo a la emisión de la misma la Dirección de Inspección y Fiscalización del mencionado Ayuntamiento procedió a notificar mediante acto núm. 9938 de fecha 9 de agosto del año 2006 a la parte hoy recurrente, a los fines de comparecer ante el Departamento Jurídico de dicho ayuntamiento, el día jueves 10 de agosto del año 2006, a fin de tratar asuntos relacionados con la junta de vecinos de Villa Peravia y el señor Peter Burgers, y es en fecha 6 de octubre del año 2006 cuando se dicta la resolución up supra citada; que en tal sentido este tribunal es de criterio que el Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste no ha violado el artículo 8, numeral 2, letra j de la Constitución de la República que dispone que “Nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin la observancia de los procedimientos para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa; que por tales razones este tribunal rechaza la solicitud de nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución núm. 047-06 dictada por el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Oeste, por ésta no haber vulnerado los derechos fundamentales alegados por la parte recurrente”;

Considerando, que de lo transcrito precedentemente se desprende que al establecer en su sentencia que la resolución dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste, que dispuso el cierre de la nave en construcción, propiedad de los recurrentes, que había sido autorizada previamente por acto del mismo ayuntamiento, no vulneraba los derechos adquiridos ni afectaba la seguridad jurídica de los recurrentes, el tribunal a-quo dictó una sentencia errónea y totalmente divorciada de principios fundamentales que constituyen los pilares del Derecho Administrativo, como lo es el principio de la estabilidad del acto administrativo, que viene a proteger la seguridad jurídica a favor de los derechos de las personas frente a las actuaciones del poder público, a fin de que los derechos adquiridos bajo el amparo de resoluciones y actos administrativos definitivos queden inmovibles, ya que de otro modo el orden jurídico y el Estado de Derecho no quedarían plenamente garantizados ante las actuaciones arbitrarias, ilegales y caprichosas de los funcionarios administrativos de turno que pretendan socavar los derechos fundamentales de los particulares; que en el derecho administrativo contemporáneo ya no estamos en presencia de una administración absolutista y todopoderosa, como ocurrió en la época del estado de policía medieval, donde la administración se colocaba por encima de los particulares, como si fuera un dios del olimpo bajo el falso mito de que sin importar lo que hiciera, sus actos siempre debían ser considerados como fieles ejecutorias para preservar el interés público en contra del particular, que era visto como su contrincante; sino que, actualmente, en los sistemas constitucionales contemporáneos como el nuestro, estos conceptos absolutistas y dictatoriales han sido abandonados y hoy en día la administración debe ser vista como un ente liberal, imparcial e independiente, que si bien debe velar por el interés público o el bien común, también debe tutelar y preservar la libertad y los derechos individuales, todo ello bajo el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho que requiere que la Administración actúe en base a un conjunto de principios y reglas que preserven un

debido proceso, que respeten y garanticen las libertades y derechos que han sido adquiridos legítimamente por los individuos, los que no pueden ser vulnerados ni desconocidos por un accionar irracional por parte de la administración, como ocurrió en la especie;

Considerando, que si bien es cierto, que de acuerdo a lo que establece el tribunal a-quo en la sentencia atacada, “el artículo 31, acápite 22, de la ley 3455 sobre organización municipal le da atribución al ayuntamiento para impedir la iniciación, la continuación o el mantenimiento de cualquier obra permanente o temporal, cual que fuere su naturaleza, que sea contraria al ornato o que constituya peligro o amenaza para el público”, no menos cierto es, que sin que ésto signifique el desconocimiento de estas facultades, debe tenerse presente que la Constitución de la República, como norma suprema a la que están subordinadas todas las personas y órganos que ejercen potestades públicas, consagra el principio de la seguridad jurídica, en aras de preservar los derechos adquiridos por los individuos, lo que en derecho administrativo significa la estabilidad o irrevocabilidad de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares derivados de actos administrativos definitivos, y ésto exige que si la administración en el ejercicio de sus atribuciones decide separarse de su criterio anterior y pretende revocar un acto legítimo precedente, como ocurrió en la especie, esta actuación obliga a que la administración actúe fundada en razones de oportunidad aplicables directamente a cada caso, y que su decisión esté fundamentada razonablemente, máxime cuando se trata de un nuevo acto administrativo que le impide al particular continuar en el ejercicio de un derecho legítimamente adquirido, mediante el acto anterior válidamente otorgado por la propia administración;

Considerando, que en la especie, y según consta en la sentencia impugnada, el Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste, conjuntamente con las autoridades de Obras Públicas, tras comprobar que los recurrentes habían cumplido con los requisitos exigidos por la ley de la materia, procedió a conceder el permiso correspondiente para la construcción de una nave comercial propiedad de dichos recurrentes, permiso que posteriormente fue revocado por resolución unilateral del ayuntamiento, luego de iniciados los trabajos de construcción de la obra, lo que evidentemente le ocasionó un perjuicio a los recurrentes, sin que esta decisión haya sido tomada por motivos imperiosos de orden público debidamente sustentados por la autoridad municipal, lo que ciertamente viola la seguridad jurídica de los recurrentes y afecta sus derechos adquiridos al amparo del acto administrativo anterior, contrario a lo establecido por el tribunal a-quo en su sentencia; por lo que, al no reconocerlo así, dicho tribunal incurrió en una errada interpretación y violación del artículo 47 de la anterior Constitución, reproducido por el artículo 110 de la Constitución vigente, lo que deja su sentencia carente de motivos que la justifiquen y sin base legal; por lo que, procede acoger, el recurso de casación interpuesto por los recurrentes y casar en todas sus partes la sentencia impugnada;

Considerando, que en materia Contencioso-Administrativa no ha lugar a condenación en costas, ya que así lo establece el artículo 60 de la Ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto.

Por tales motivos: **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 30 de enero de 2008, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a 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 11 de mayo de 2011, años 168° de la Independencia y 148° de la Restauración.

Firmado: Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O. Fernández

Espinal y Pedro Romero Confesor. 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