

---

Sentencia impugnada: Primera Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Santiago, del 29 de mayo de 2013.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrentes: Iván José Reyes y compartes.

Abogados: Licdos. Julio Blasco, José Rafael García Hernández, Jorge Luis Polanco Rodríguez y Licda. Wendy Alexandra Francisco Tavares.

Recurrido: Rafael Augusto Bueno Hernández.

Abogados: Licdos. Jorge Honoret Reynoso, Francisco G. Ruiz Muñoz y Dr. Julián Antonio García.

**TERCERA SALA.**

*Casa.*

Audiencia pública del 14 de marzo de 2018.

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 los señores Iván José Reyes, continuador jurídico de su finada madre, la señora Josefa de Jesús Reyes Gil, Gladys Socorro Reyes Gil, Josefa Paula Reyes Gil, Josefa Juana Reyes Gil, José Tomás Reyes Castillo, Nael de Jesús Reyes Castillo, Merielen Josefina Reyes Jorge, Hairol Tomás Reyes Jorge, continuadores jurídicos de su finado padre, el señor José Tomás Reyes Gil; Cédulas de Identidad y Electoral y Pasaportes núms. 031-0280545-8, 031-0032911-3, 047427415, 486232832, 096989811, 2644603, 031-0335946-3 y 031-0364976-4, respectivamente, José Leonardo Reyes Padilla, Paola Sorivel Reyes Rodríguez, José Silverio Reyes Rodríguez, Hianna Michelle Reyes Lambert, Ivanna Joselina Reyes Castellanos, continuadores jurídicos de su finado padre, el señor José Silverio Reyes Gil, dominicanos y norteamericanos, mayores de edad, Pasaportes y Cédulas de Identidad y Electoral núms. NY1884504, 031-0409104-0 y 031-0507088-6, respectivamente, domiciliados y residentes en los Estados Unidos de Norteamérica y Santiago de los Caballeros, contra la sentencia dictada por la Primera Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, el 29 de mayo de 2013, en sus atribuciones administrativas y en Cámara de Consejo, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Julio Blasco, en representación de los Licdos. Jorge Luis Polanco Rodríguez, Wendy Alexandra Francisco Tavares y José Rafael García Hernández, abogados de los recurrentes, los señores Iván José Reyes, continuador jurídico de su finada madre, la señora Josefa de Jesús Reyes Gil, Gladys Socorro Reyes Gil, Josefa Paula Reyes Gil, Josefa Juana Reyes Gil, José Tomás Reyes Castillo, Nael de Jesús Reyes Castillo, Merielen Josefina Reyes Jorge, Hairol Tomás Reyes Jorge, continuadores jurídicos de su finado padre, el señor José Tomás Reyes Gil, José Leonardo Reyes Padilla, Paola Sorivel Reyes Rodríguez, José Silverio Reyes Rodríguez, Hianna Michelle Reyes Lambert, Ivanna Joselina Reyes Castellanos, continuadores jurídicos de su finado padre, el señor José Silverio Reyes Gil;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Jorge Honoret Reynoso, por sí y por el Licdo. Francisco G. Ruiz Muñoz y por el Dr. Julián Antonio García, abogados del recurrido, el señor Rafael Augusto Bueno Hernández;

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 26 de diciembre de 2013, suscrito por los Licdos. Jorge Luis Polanco Rodríguez, Wendy Alexandra Francisco Tavarez y José Rafael García Hernández, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 031-0105788-7, 031-0417938-1 y 095-0003448-4, abogados de los recurrentes, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 20 de enero de 2014, suscrito por el Licdo. Francisco G. Ruiz Muñoz y por el Dr. Julián Antonio García, abogados del co-recurrido, señor Rafael Augusto Bueno Hernández;

Vista la Resolución núm. 103-2016, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el fecha 8 de febrero de 2016, mediante la cual declara el defecto del co-recurrido, el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de Santiago;

Que en fecha 29 de junio de 2016, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Edgar Hernández Mejía y Francisco Antonio Ortega Polanco, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 12 de marzo de 2018, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, a los magistrados Robert C. Placencia Alvarez y Moisés A. Ferrer Landrón, Jueces 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. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley núm. 156 de 1997 y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que en fecha 27 de julio de 2010, el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de Santiago dictó una resolución con el dispositivo siguiente: “Primero: Rescindir, Contrato de Arrendamiento núm. 35716 sobre el Solar Municipal núm. 84-C de la Manzana 2 de los Cerros de Gurabo en esta ciudad de Santiago; Segundo: Autorizar Traspaso y Subdivisión del Solar Municipal núm. 84-C de la Manzana 2 de esta Ciudad de Santiago, a favor de Gladys Socorro Reyes Gil y Rafael Bueno, según la parte que cada quien ocupa”; **b)** que en fecha 30 de enero de 2013, dicho órgano emitió otra resolución, con el dispositivo siguiente: “Primero: Ratificar, como al efecto se ratifica, la Resolución de fecha 27 de julio del año 2010, mediante la cual se aprobó rescindir el Contrato núm. 35716 y al mismo tiempo se aprobó la sub-división y traspaso del Solar núm. 84-C-1-B de la Manzana núm. 2 de los Cerros de Gurabo; Segundo: Autorizar, como al efecto se autoriza, a los departamentos que corresponda, la conclusión del proceso iniciado, y por consecuencia, emitir Contrato de Arrendamiento del señor Rafael Bueno, sobre el Solar núm. 84-C-1-B-2 de la Manzana 2 de los Cerros de Gurabo”; **c)** que no conforme con estas decisiones de este órgano municipal, la sucesión Reyes Gil, representada por la señora Josefa de Jesús Reyes Gil y compartes, procedieron, en virtud de las disposiciones del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, a interponer recurso contencioso administrativo municipal ante la Primera Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, que para decidirlo dictó en instancia única la sentencia objeto del presente recurso de casación, cuyo dispositivo es el siguiente: *“Primero: Declara regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo de impugnación y anulación, interpuesto por los señores Iván José Reyes Gil y compartes, contra la Resolución del Concejo Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Santiago de fecha 30 de enero de 2013, cuyo dispositivo ha sido copiado en otra parte; Segundo: Rechaza dicho recurso en cuanto al fondo, por improcedente y mal fundado”;*

Considerando, que en su memorial de casación, los recurrentes invocan los siguientes medios contra la sentencia impugnada: “Primero: Violación a la Constitución y a la ley. Violación a los principios de tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica; Segundo: Falta de base legal y desnaturalización de los hechos”;

### **En cuanto a la instancia de descargo y desistimiento**

## **del recurso de casación**

Considerando, que mediante instancia depositada el 2 de mayo de 2014 ante la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Lic. Francisco G. Ruiz Muñoz, abogado de la parte co-recurrida, el señor Rafael Augusto Bueno Hernández, se aporta el Acto de Descargo y Desistimiento del recurso de casación, Acto que fuera suscrito, por el co-recurrente Iván José Reyes y el indicado co-recurrido en fecha 28 de febrero de 2014, mediante el cual deciden desistir del presente recurso de casación, otorgando descargo puro y simple a favor de dicho co-recurrido y autorizando a esta Suprema Corte de Justicia el archivo definitivo del indicado expediente;

Considerando, que no obstante lo anterior, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, entiende que dicho desistimiento no es válido ni puede producir el efecto pactado por las partes suscribientes del mismo, ya que en la especie no existe constancia de que los demás recurrentes hayan dado su consentimiento para este desistimiento, puesto que en el indicado acto se expresa que el co-recurrente suscribiente actuó a título personal y no en nombre y representación de los demás co-recurrentes, consentimiento que resultaba imperioso en la especie debido a la indivisibilidad en el objeto del litigio; así como tampoco existe constancia de que el co-recurrido, Ayuntamiento del Municipio de Santiago, haya procedido a aceptarlo, requisito indispensable para que el mismo se perfeccione; en consecuencia y al no haberse cumplido en el presente caso con las formalidades requeridas por los artículos 402 y 403 del Código de Procedimiento Civil, para que el desistimiento pueda producir sus efectos jurídicos y ser oponible a todas las partes interesadas, esta Tercera Sala entiende procedente rechazar esta instancia, lo que habilita para conocer el fondo del presente recurso, sin que con ello puedan quedar perjudicadas las partes suscribientes del desistimiento, ya que en esta materia no hay condenación en costas;

### **En cuanto a los medios de inadmisión propuestos por el co-recurrido, el señor Rafael Augusto Bueno Hernández**

Considerando, que previo al conocimiento de los medios de inadmisión esta Tercera Sala entiende procedente hacer una aclaración previa; que, aunque el co-recurrido suscribió una aceptación de desistimiento del presente recurso de casación presentada por el co-recurrente Iván José Reyes, lo que en principio indica que no tiene interés en participar en el presente recurso ni en presentar dichos medios, como esta Tercera Sala rechazó el desistimiento por las razones expuestas anteriormente, se considera que el memorial de defensa presentado por dicho recurrido y donde propone estos medios, mantiene todo sus efectos jurídicos y por tanto resulta procedente ponderar y decidir estos incidentes;

Considerando, que en el primer medio de inadmisión el co-recurrido, señor Rafael Augusto Bueno Hernández, propone que el presente recurso sea declarado inadmisibile, y para fundamentar su pedimento alega que los recurrentes no acompañaron su memorial de casación de copia certificada de la sentencia impugnada, conforme lo dispone el artículo 5 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley núm. 491-2008;

Considerando, que al ponderar este medio, esta Tercera Sala entiende que el mismo carece de asidero, ya que contrario a lo argumentado por la parte impetrante, en los anexos del memorial de casación depositado por la parte recurrente consta como anexo núm. 1 el original certificado de la sentencia impugnada y prueba de ésto es que la misma figura en el expediente que nos ocupa, lo que indica que dichos recurrentes cumplieron con esta formalidad tal como lo exige la ley de la materia, y por vía de consecuencia, se rechaza el presente pedimento por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en el segundo medio de inadmisión el impetrante solicita que el presente recurso de casación debe ser declarado inadmisibile, por falta de calidad de algunos de los recurrentes, los que no figuraron en el juicio sobre el cual intervino la sentencia impugnada;

Considerando, que al ponderar este pedimento esta Tercera Sala entiende procedente rechazarlo, ya que el hecho de que en dicho memorial de casación figuren partes que no participaron en el juicio de fondo como pretende el impetrante, lo que además no ha sido probado por éste, ésto de por si no acarrea la inadmisibilidad del recurso para todos los recurrentes, sino tan solo con respecto a los que no hubieren figurado en el juicio; por lo que se rechaza este medio así como el anterior, sin necesidad de que conste en la parte dispositiva de esta

sentencia, lo que habilita para conocer el fondo del presente recurso;

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

Considerando, que en el segundo medio que se examina en primer término por la solución que se dará al presente caso, los recurrentes alegan: “que el Juez a-quo, para fallar como lo hizo, consideró que la parte demandante no precisa cuáles disposiciones constitucionales o legales fueron violadas mediante las resoluciones impugnadas, sino que se limitó a cuestionar el procedimiento mediante el cual fueron adoptadas las mismas, y que en ese orden de ideas, su demanda solo contiene la enunciación genérica de situaciones de hecho; sin embargo, de la lectura de su recurso, interpuesto ante dicho tribunal, se desprende que la finalidad u objeto del mismo era la declaratoria de nulidad de la resolución del 30 de enero de 2013 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Santiago, que ratificó la Resolución del 27 de julio de 2010 dada por el mismo órgano y si se observa dicho recurso se puede notar que los medios propuestos en el mismo fueron de puro derecho que le servían de fundamento, correspondiéndole al juez de fondo la obligación de aplicar las disposiciones legales correctas ante los hechos y el objeto que le es planteado por las partes en litis, lo que no fue hecho por dicho juez; que por consiguiente, no podía el Juez a-quo, sin incurrir en falta de base legal, la cual lo lleva a la desnaturalización de los hechos, sancionar a los recurrentes por una alegada falta de medios en su demanda introductiva, cuando éstos están recogidos en la misma, y además cuando era el propio Juez a-quo a quien le correspondía el deber de indicar el texto aplicable en la especie; que lo anterior tiene la agravante, de que por tratarse de un medio de derecho, éste podía y debía ser acogido por el Juez a a-quo cosa que evidentemente no hizo; además, como tal, puede ser invocado por primera vez en casación dado su carácter de orden público por referirse a violaciones a los principios de tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica que son todas cuestiones de orden público que atañen al bienestar común y que interesan a la sociedad en general, razones por las que los medios que el Juez a-quo dice que no estuvieron presentes en la instancia introductiva, debieron ser suplidos de oficio por él, en lugar de rechazar el recurso por su supuesta carencia de medios, por consiguiente procede casar dicha sentencia con todas sus consecuencias de derecho”;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se observa que para rechazar el recurso contencioso administrativo en nulidad de resolución del Consejo Municipal del Ayuntamiento del municipio de Santiago interpuesto por los ahora recurrentes, el Tribunal a-quo estableció únicamente lo siguiente: “Que en cuanto al fondo, el recurso debe ser rechazado, pues la parte demandante no precisa cuáles disposiciones constitucionales o legales fueron violadas mediante las resoluciones impugnadas, sino que se limita a cuestionar el procedimiento mediante el cual se adoptaron dichas resoluciones; que en efecto, el acto administrativo se beneficia de la presunción de legalidad, que asegura su eficacia, principio que ha sido plasmado en el artículo 138 de la Constitución de la Republica; que en ese orden de ideas, para impugnar un acto administrativo por violación a la Constitución y las leyes, se debe precisar cuáles textos constitucionales, o legales específicos han sido violados y no hacer una enunciación genérica de situaciones de hecho como ha ocurrido en el presente caso”;

Considerando, que el examen de este motivo revela la falta de instrucción y desnaturalización en que incurrió dicho tribunal al establecer, como lo hizo en su sentencia, que el recurso interpuesto por los actuales recurrentes se limitaba a hacer enunciaciones genéricas de situaciones de hecho pero no derecho, lo que obviamente no es correcto, puesto que el propio tribunal reconoció en su sentencia que dichos recurrentes estaban accionando en nulidad de las resoluciones dictadas por el Consejo Municipal por entender que las mismas fueron adoptadas sin que se siguiera un debido proceso, además de que en el expediente que nos ocupa figura la instancia introductiva del recurso interpuesta por dichos recurrentes, lo que exigía que el Juez a-quo, para fundamentar adecuadamente su decisión, examinara lo que le estaba siendo invocado por dichos recurrentes en dicha instancia, donde alegaban: *“a) que la persona que solicitaba la cancelación o rescisión del indicado contrato de arrendamiento suscrito entre el Ayuntamiento y la señora Gladys Socorro Reyes Gil, no era el Alcalde como lo exige la ley de la materia, sino un tercero, el señor Publio Rafael Luna; b) que los motivos que tuvo el Ayuntamiento carecían de base, puesto que por un lado aprobaron la rescisión del contrato de arrendamiento y por otro lado, le otorgaron la propiedad del 50% de dicho terreno a dicha señora y el otro 50% al señor Rafael Augusto Bueno; c) que quien*

*ocupaba los terrenos, en calidad de inquilino, no era el señor Rafael Augusto Bueno (hoy co-recurrido), sino la entidad comercial B & H Comercial, representada jurídicamente por éste, por lo que en dicha resolución no se explicaba cómo es que una persona pasa de ser inquilino a propietario de dicho terreno sin haberlo comprado y sin haber tenido el tiempo para adquirirlo como arrendatario”;*

Considerando, que no obstante a que estos argumentos constituían razones suficientes que respaldaban la acción en nulidad de dichos actos administrativos interpuesta por los hoy recurrentes, por entender que en el dictado de los mismos no se siguió con un debido proceso y se atentó contra la seguridad jurídica derivada de un contrato administrativo anteriormente suscrito con dicho órgano municipal, se advierte que el Juez del Tribunal a-quo hizo caso omiso de estos alegatos, bajo el estéril argumento de que constituían cuestiones de hecho y no de derecho, lo que indica lo erróneo de su decisión, puesto que, si bien es cierto, que dichos recurrentes no citaron textualmente ningún texto constitucional o legal que fuera violado en la especie, no menos cierto es que esto no constituye una razón suficiente para considerar que en este recurso no se invocaban razones de derecho, como lo hizo dicho tribunal, puesto que dichos recurrentes explicaron claramente cuáles eran las violaciones, que a su entender, se desprendían de esta actuación administrativa, lo que exigía que dicho juez las examinara, ya sea para acogerlas o rechazarlas, lo que no hizo, violando con ello la tutela judicial efectiva que estaba en la obligación de proveerle a dichos recurrentes;

Considerando, que por tales razones, procede acoger el medio examinado, sin necesidad de examinar el restante y se ordena la casación con envío de esta sentencia, por no contener los motivos necesarios que puedan respaldarla, lo que conduce a la omisión de estatuir y falta de base legal, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente el asunto acate el punto de derecho que ha sido objeto de casación;

Considerando, que conforme a lo establecido por el artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia, la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede el fallo objeto de casación; como en la especie la sentencia proviene de un tribunal de primera instancia que por mandato de la Ley 13-07, conoce en instancia única de los recursos contenciosos administrativos en materia municipal, al estar dicho tribunal dividido en Salas, el envío será efectuado a otra Salas del mismo tribunal;

Considerando, que de acuerdo a lo establecido por el artículo 60, párrafo III) de la Ley núm. 1494 de 1947, “En caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo, estará obligado al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación”, lo que aplica en el presente caso;

Considerando, que en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no habrá condenación en costas, ya que así lo dispone el indicado artículo 60, en su párrafo V) y así será pronunciado en la especie;

Por tales motivos; **Primero:** Casa la sentencia dictada en instancia única, en atribuciones de lo contencioso administrativo y en Cámara de Consejo, por la Primera Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, el 29 de mayo de 2013, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay 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 Dominicana, en su audiencia pública del 14 de marzo de 2018, años 175° de la Independencia y 155° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccion, Edgar Hernández Mejía, Robert C. Placencia Álvarez y Moisés A. Ferrer Landrón. Cristiana A. Rosario V., 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.