

---

Sentencia impugnada: Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Duarte, del 19 de marzo de 2015.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Alpha Promotores Inmobiliarios, SRL.

Abogada: Licda. Rosanna López.

Recurrido: Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís.

Abogados: Licdos. Lorenzo Ortega González y Pascasio Antonio Olivares Martínez.

**TERCERA SALA.**

*Rechaza.*

Audiencia pública del 21 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 la sociedad comercial Alpha Promotores Inmobiliarios, SRL, debidamente establecida conforme a las leyes dominicanas, con domicilio social establecido en la calle José Reyes núm. 21 de la ciudad de San Francisco de Macorís, debidamente representada por su Gerente, el señor Licdo. Pedro José Esteban García, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 056-0011881-3, domiciliado y residente en la ciudad de Santo Domingo, contra la sentencia dictada por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Duarte, en sus atribuciones contencioso administrativo municipal, el 19 de marzo de 2015, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a la Licda. Rosanna López, abogada de la sociedad comercial recurrente, Alpha Promotores Inmobiliarios, SRL.;

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 29 de abril de 2015, suscrito por la Licda. Rosanna López, Cédula de Identidad y Electoral núm. 057-0021755-7, abogada de la sociedad comercial recurrente, mediante el cual propone el medio de casación que se indica más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia el 3 de junio de 2015, suscrito por los Licdos. Lorenzo Ortega González y Pascasio Antonio Olivares Martínez, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 056-0067878-2 y 056-0135158-7, respectivamente, abogados del recurrido, Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís;

Que en fecha 2 de marzo de 2016, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones contencioso administrativo municipal, integrada por los Jueces: Edgar Hernández Mejía, en funciones de Presidente; Sara I. Henríquez Marín, Robert C. Placencia Álvarez y Francisco Ortega Polanco, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 19 de marzo de 2018, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccion, Presidente de esta 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 Moisés A. Ferrer Landrón, 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. 25-91 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 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 6 de marzo de 2013, el Concejo de Regidores del Ayuntamiento de San Francisco de Macorís, dictó su Resolución núm. 13-2013-A, cuyo dispositivo es el siguiente: *“**Primero:** Limitar a no más de dos (2) niveles la construcción de cualquier proyecto o edificación que se desee levantar en la Urbanización Piña I; **Segundo:** Publicar la presente resolución, a los fines de cumplimiento como lo establece la Ley núm. 176-07”;* **b)** que no conforme con esta resolución municipal, la empresa Alpha Promotores Inmobiliarios SRL, interpuso recurso de reconsideración ante dicho Concejo, mediante instancia de fecha 17 de diciembre de 2013, que no fue respondido; **c)** que ante este silencio administrativo interpuso recurso contencioso administrativo en revocación o nulidad de la misma, resultando apoderada para decidirlo la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Duarte, que dictó en instancia única la sentencia contencioso administrativo núm. 00001/2015 del 19 de marzo de 2015, cuyo dispositivo es el siguiente: *“**Primero:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo municipal interpuesto por Alpha Promotores Inmobiliarios SRL., contra la resolución núm. 13-2013-A, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís; **Segundo:** Rechaza, en cuanto al fondo, el recurso contencioso administrativo municipal, interpuesto por Alpha Promotores Inmobiliarios SRL., contra la Resolución núm. 13-2013-A emitida en fecha 6 de marzo del 2013, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, y en consecuencia, confirma en todas sus partes la referida resolución; **Tercero:** Compensa las costas pura y simplemente; **Cuarto:** Ordena, la comunicación de la presente sentencia por secretaría a la parte recurrente, Alpha Promotores Inmobiliarios SRL, así como a la parte recurrida el Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís”;* **d)** que al ser una sentencia emitida en virtud de la competencia otorgada a los tribunales de primera instancia por el artículo 3 de la Ley núm. 13-07 para conocer en instancia única en materia contencioso administrativo de las demandas de las personas en contra de los municipios y al no estar conforme con dicha decisión, la hoy recurrente ha interpuesto el presente recurso de casación, del cual se encuentra apoderada la Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia;

Considerando; que en su memorial de casación, la recurrente presenta un único medio contra la sentencia impugnada: *“Único: “Violación a los artículos 6 y 73 de la Constitución por inaplicación; artículo 8, 39, 69.10, 110 parte in fine; inicio del artículo 138 y el 139 todos de la Constitución; artículo 116 de la Ley núm. 176—07; artículo 3 de la Ley 200-04; principios 15 y 20 y artículo 4.2 de la ley 107-13 sobre los Derechos y Deberes de las Personas en sus Relaciones con la Administración. El Derecho a la buena administración. Falta de motivos. Desnaturalización de los hechos. Violación de los artículos 141 y 142 del Código de Procedimiento Civil”;*

Considerando, que en el desarrollo del medio propuesto la parte recurrente alega en síntesis lo siguiente: *“que al momento de fallar su sentencia, la juez desnaturalizó el objeto de su apoderamiento y las pruebas aportadas al debate por el ahora recurrente incurriendo no solamente en una errónea derivación probatoria, sino en violaciones al ordenamiento de normas con rango constitucional, así como también, violando el contenido esencial de su derecho a una tutela judicial efectiva; que le fue entregada en fecha 2 de julio de 2014, una carta del relacionista público del Concejo Municipal donde hace constar que dicho Concejo no publica ningún proyecto de resolución previo ni después a su aprobación a menos que la misma sea en atención a una situación que afecte el interés general, lo que va en contra del artículo 116 de la ley núm. 176-07 que regula el régimen de publicidad de las ordenanzas y reglamentos municipales, así como de la Ley núm. 200-04 de libre acceso a la información; que la resolución que dio origen a dicha sentencia se refiere a una reglamentación de un acto de carácter general, lo que implica la obligatoriedad de la publicación del proyecto de dicho acto, previo a su emisión y aprobación, ya que*

esta normativa era aplicable a cualquier persona que deseara construir edificaciones de más de dos niveles en dicho lugar; sobre todo que, tratándose de un ente de la administración pública local está llamado a respetar el principio de legalidad y de certeza normativa que rigen las actuaciones de la administración pública; que tal como consta en la sentencia recurrida, el ahora recurrente le solicitó a la Oficina de Libre Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, una certificación donde se hiciera constar si dicha resolución, después de aprobada y emitida había sido publicada y notificada en cumplimiento al artículo 224 de la referida Ley núm. 176-07, pero la respuesta a dicha solicitud fue que la indicada resolución no fue publicada ni notificada; de donde resulta evidente que la juez a-quo no le brindó, en su sentencia, una tutela judicial efectiva, pues de la lectura íntegra de la misma queda puesto de manifiesto que el Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís no cumplió con este mandato fundamental de la ley que rige la materia, así como tampoco observó las disposiciones contenidas en la Constitución, violando con ello los textos legales y constitucionales invocados en este medio, lo que fue desconocido por dicha juez”;

Considerando, que la falta de base legal de esta sentencia queda también puesta de manifiesto cuando dicho juez, no obstante a que le fue demostrado que la alegada Resolución núm. 13-2013-A no se correspondía con lo aprobado en la sesión del ayuntamiento de fecha 6 de marzo de 2013, donde la resolución realmente aprobada fue la núm. 12-2013, que no se refería a la urbanización La Piña sino a la reglamentación del uso de suelo en los solares contiguos al Palacio Municipal, no dio ningún motivo en su sentencia que, de manera razonable, desvirtuara o negara esta situación, así como tampoco se refirió al hecho de que la supuesta Resolución núm. 13-2013-A no obstante a que en el segundo numeral de su dispositivo establecía que fuera publicada, ésto no fue cumplido, todo lo cual indica que si bien el Concejo de Regidores tiene la facultad legal de emitir las normas para regular el territorio que geográficamente se encuentra dentro de su jurisdicción, no menos cierto es que cuando este órgano decide dictar una resolución o medida que afecte a los munícipes no podrá hacerlo fundamentándolas en caprichos propios sino que debe estar sustentada legal y técnicamente en algún estudio técnico sobre capacidades y limitantes del espacio, densidades, servicios públicos, etc., sobre todo en el caso que se pretenda establecer una acción que limite o modifique lo originalmente aprobado, como es el caso de la Urbanización Piña I, creada y sometida a su aprobación a finales de la década de los 60, sin ningún tipo de regulación sobre altura o densidades poblacionales, lo que no fue sustentado por dicha resolución y no fue advertido por dicho juez, violando con su decisión su derecho fundamental a la libertad de empresa y su derecho de propiedad, al validar una resolución municipal afectada de vicios e irregularidades que sin lugar a dudas la hacían pasible de nulidad;

Considerando, que en cuanto a lo alegado por la recurrente de que el Tribunal a-quo al rechazar su acción en nulidad de la resolución municipal impugnada incurrió en los vicios de desnaturalización de los hechos, falta de motivos y de base legal, al validar una resolución municipal afectada de vicios e irregularidades que sin lugar a dudas la hacían pasible de nulidad y sin observar que dicha resolución no obstante a que limitaba sus derechos nunca le fue notificada ni publicada; al examinar la sentencia impugnada se advierte todo lo contrario de lo alegado por la recurrente, ya que en la misma el Tribunal a-quo explica claramente cuáles fueron los elementos de juicio que pudo apreciar para formarse su convicción, como fueron: “1) que la presente acción ataca la Resolución núm. 13-2013-A anteriormente descrita, no porque haya sido emitida por el Concejo de Regidores sin estar regularmente conformado, ni porque éste ha violentado una normativa legal vigente, sino porque no se publicó dicha norma, no se le denominó de manera apropiada, debido a que aunque dice resolución, a su juicio debió decir Ordenanza, y se vulneraron derechos fundamentales, tales como: el derecho a la igualdad, a la libertad de empresa y el derecho de propiedad; 2) que para determinar si la actuación del Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de San Francisco de Macorís, es nula o no, el tribunal debe establecer si se han cumplido con los requisitos de forma o de fondo para la realización de la misma; 3) que en el artículo 58 de la Ley núm. 176-07 se dispone la manera en que el Concejo Municipal funciona, así como el régimen para la realización de sus sesiones, ya sean ordinarias o extraordinarias; 4) que en el presente caso del estudio de la Sesión Ordinaria núm. 07-2013 de fecha 6 de marzo del 2013, de la cual emanó la Resolución núm. 13-2013-A emitida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís en fecha 6 de marzo del 2013, este tribunal ha podido comprobar que la misma fue realizada en el local del Ayuntamiento de San Francisco de Macorís, de forma pública con mayoría reglamentaria firmada por once regidores de 13, en la que se aprobó limitar a no más de dos niveles

la construcción de cualquier proyecto o edificación que se desee levantar en la Urbanización La Piña I, así como se ordenó su publicación a los fines de cumplimiento como lo establece la Ley núm. 176-07; 5) que los actos de los ayuntamientos son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que estén sometidos a algún trámite legal posterior o se suspenda su ejecución de acuerdo con la ley; 6) que en el caso de la especie a la parte recurrente Alpha Promotores Inmobiliarios SRL no se le ha negado el acceso a la resolución 13-2013-A, por el contrario el rechazo de la aprobación de la obra está sustentado en dicha norma municipal, que aunque no figura en un periódico de circulación nacional ni en un mural del Ayuntamiento, la misma fue facilitada a la parte solicitante sin ningún requisito que pueda interpretarse como un entorpecimiento judicial; 7) que es por principio del derecho administrativo que los actos de la administración, en este caso, el Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, gozan de una presunción de legalidad, la cual debe destruir aquel que recurra en contra de uno de dichos actos por ante la jurisdicción contenciosa administrativa; 8) que las argumentaciones propuestas por la parte recurrente Alpha Promotores Inmobiliarios, SRL, no pueden ser acogidas porque no se ha demostrado una arbitrariedad de la norma que rige el Ayuntamiento ni de los principios del Derecho Administrativo ni de la Constitución de la República”;

Considerando, que estos motivos extraídos de dicha sentencia, así como otros que no se entiende necesario transcribir porque van en el mismo sentido, revelan que contrario a lo argumentado por la parte recurrente, el Tribunal a-quo pudo valorar elementos de juicio suficientes y convincentes para legitimar su decisión, lo que permitió que llegara a la conclusión que manifestó en su sentencia en el sentido de que: *“Luego de un ponderado estudio de los alegatos expuestos por la recurrente Alpha Promotores Inmobiliarios, SRL, así como de los formulados por la parte recurrida, este tribunal procede a confirmar en todas sus partes la Resolución núm. 13-2013-A, emitida por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, en fecha 6 de marzo del 2013, por estar fundamentada sobre base legal y no vulnerar los derechos de la parte recurrente”*; consideraciones con las que está de acuerdo esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, ya que al examinar detenidamente la sentencia impugnada se advierte de forma incuestionable que el Tribunal a-quo al juzgar los hechos de los que estaba apoderado, como era el control de la legalidad de esta actuación municipal, hizo una correcta aplicación del derecho, sin desviarse de su apoderamiento y motivando su sentencia con buenas razones que la respaldan, máxime cuando en la especie de los hechos retenidos en dicha sentencia resulta evidente que al momento de que la hoy recurrente solicitara ante el Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, la aprobación de su proyecto de construcción con un nivel de pisos superior al límite regulado en dicha resolución municipal para la indicada urbanización, dicha normativa ya se encontraba vigente y en aplicación, lo que indica la legalidad de esta actuación de la Administración Municipal al ser previa al permiso solicitado por la hoy recurrente, razones que le permiten a esta Corte de Casación llegar a la conclusión de que en el presente caso la ley ha sido correctamente aplicada;

Considerando, que por último, en cuanto a lo alegado por la parte recurrente de que al validar la cuestionada resolución del Concejo de Regidores que limita a dos niveles la construcción de cualquier proyecto o edificación en la Urbanización La Piña I, el Tribunal a-quo ha violado sus derechos fundamentales de la libertad de empresa y de propiedad, al examinar la sentencia impugnada en cuanto a esta parte se advierte, que tras ponderar estos alegatos de la recurrente, el Tribunal a-quo estableció lo siguiente: *“En el caso de la especie con la Resolución núm. 13-2013-A a la parte reclamante no se le está violentando el derecho a la igualdad, a la libertad de empresa y el derecho de propiedad, consagrado en nuestra Carta Magna, en virtud de que no se le ha prohibido la construcción del Proyecto de Apartamentos Torre Diana Carolina V, el cual consta de una edificación de 7 niveles y dos bloques de apartamentos, sino que se ha regulado la construcción de apartamentos en esa parte de la ciudad, tomando en cuenta el entorno de las demás viviendas que ocupan esa urbanización”*; que al examinar estas razones argüidas por el Tribunal a-quo, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, considera que las mismas resultan atinadas y acordes con las reglas de ponderación que deben ser aplicadas para armonizar los derechos fundamentales, ya que como bien sabemos ningún derecho fundamental tiene un carácter absoluto y por tanto el hecho de que el poder municipal, en uso de sus facultades legales, haya regulado el uso de suelo en una determinada zona geográfica para organizar la convivencia y las condiciones ambientales de la misma, no significa que al actuar así, esté impidiendo o prohibiendo el ejercicio de estas libertades o derechos fundamentales de la

hoy recurrente, como erróneamente pretende, sino que simplemente ésta debe ejercer estos derechos en concordancia con las regulaciones de construcción que rigen para esa zona, las que de manera razonada y previo a la solicitud de dicha recurrente, han sido establecidas por la resolución cuestionada para mantener y preservar el entorno de los munícipes que poseen sus viviendas en esa zona y por ende, para garantizar la satisfacción del interés general, el cual debe prevalecer sobre intereses particulares, tal como fue juzgado por dicho juez, lo que permite también en esta parte validar su decisión;

Considerando, que por tales razones, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al ejercer el examen de casación sobre la sentencia impugnada ha podido apreciar que el Tribunal a-quo hizo una aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes al juzgar los hechos de los que estaba apoderado, lo que permitió que pudiera resolver el caso dictando una sentencia con argumentos convincentes que la legitiman y sin incurrir en los vicios denunciados por la parte recurrente en el medio que se ha examinado, por lo que procede rechazarlo, así como el presente recurso por improcedente y mal fundado;

Considerando, que aunque la parte recurrida pide en su memorial de defensa la condenación en costas de la parte recurrente, lo que en principio sería de derecho porque así lo dispone el artículo 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación a cargo de la parte que sucumbe; sin embargo, no es posible acoger este pedimento, ya que por aplicación del artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, con aplicación en el caso de la especie, en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, por lo que así será pronunciado en el presente caso;

Por tales motivos; **Primero:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Alpha Promotores Inmobiliarios, SRL., contra la sentencia dictada en instancia única y en atribuciones de lo contencioso administrativo municipal por la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Duarte, el 19 de marzo de 2015, 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 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, en su audiencia pública del 21 de marzo de 2018, años 175° de la Independencia y 155° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, 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.