
Sentencia impugnada: **Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 29 de mayo de 2015.**

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Luis Sarabia Dujarric.

Abogados: Lic. Juan E. Evangelista y Dr. Barón Segundo Sánchez.

Recurrido: Ayuntamiento de Santo Domingo Norte.

Abogado: Dres. Félix Lugo y Dr. César A. Jazmín Rosario, Procurador General Administrativo.

LAS SALAS REUNIDAS.

Rechazan.

Audiencia pública del 24 de octubre de 2018.
Preside: Mariano Germán Mejía.

Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, dictan en audiencia pública, la sentencia siguiente:

Con relación al recurso de casación contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, el 29 de mayo de 2015, como tribunal de envío, cuyo dispositivo aparece copiado más adelante; incoado por:

- El señor Luis Sarabia Dujarric, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral No. 001-0171114-1, domiciliado y residente en la calle Primera Terraza del Río No. 13, Urbanización Cuesta Hermosa 2, Arroyo Hondo, de esta Ciudad; quien tiene como abogados constituidos a los Dres. Barón Segundo Sánchez Añil y Néstor Díaz Rivas, con estudio abierto en la calle Crucero Ahrens No. 7, primer piso, La Primavera, de esta Ciudad;

OÍDO (S):

- 1) El alguacil de turno en la lectura del rol;
- 2) Al Licdo. Juan E. Evangelista, por sí y por el Dr. Barón Segundo Sánchez, abogados de la parte recurrente, en la lectura de sus conclusiones;
- 3) Al Dr. Félix Lugo, por sí y por el Dr. César Jazmín, Procurador General Administrativo, en representación de la parte recurrida, en la lectura de sus conclusiones;
- 4) El dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

VISTOS (AS):

- 1) El memorial de casación depositado, el 02 de julio de 2015, en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual el recurrente, Sr. Luis Sarabia Dujarric, interpuso su recurso de casación;
- 2) El memorial de defensa depositado, el 23 de septiembre de 2015, en la Secretaría de esta Suprema Corte de Justicia, a cargo del Dr. César A. Jazmín Rosario, Procurador General Administrativo, en representación del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, parte recurrida;

- 3) La Ley No. 25-91 del 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley No. 156 de 1997;
- 4) Textos legales invocados por la parte recurrente;
- 5) Artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, por tratarse de un segundo recurso de casación sobre el mismo punto, según lo dispone el Artículo 15 de la Ley No. 25-91, del 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley No. 156 de 1997; en audiencia pública, del 04 de julio de 2018, estando presentes los jueces: Manuel R. Herrera Carbuccioni, Miriam Germán Brito, Francisco Antonio Jerez Mena, Blas Rafael Fernández Gómez, Fran Euclides Soto Sánchez y Moisés Ferrer Landrón, jueces de esta Suprema Corte; y los magistrados Julio César Reyes, Úrsula Carrasco, Yokaurys Morales, Ana Magnolia Méndez, Guillermina Marizán y Vanessa Acosta, asistidos de la Secretaria General, conocieron de los recursos de casación de que se trata, reservándose el fallo para dictar sentencia en fecha posterior;

Considerando: que en fecha 13 de septiembre del años dos mil dieciocho (2018), el magistrado Mariano Germán Mejía, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictó auto mediante el cual se llama a sí mismo y en su indicada calidad y llama a los magistrados José Alberto Cruceta Almánzar, Manuel Alexis Read Ortiz, Pilar Jiménez Ortiz, Esther Elisa Agelán Casasnovas, Juan Hirohito Reyes Cruz, Alejandro Adolfo Moscoso Segarra, Edgar Hernández Mejía, Robert Placencia Alvarez, y Francisco Antonio Ortega Polanco, jueces de esta Corte, para integrar Las Salas Reunidas en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley No. 684, de fecha 24 de mayo de 1934 y la Ley No. 926, de fecha 21 de junio de 1935;

Considerando: que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere son hechos constantes los siguientes:

- 1) En fecha 14 de marzo de 2003, la Sala Capitular del Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte dictó la Resolución No. 73-2003, con el dispositivo siguiente:

“Primero: Aprobar como al efecto aprueba, la solicitud del señor Luis José González Sánchez, instalar una estación de combustible (gasolinera), en el ámbito de la Parcela No. 9, del Distrito Catastral No. 19, ubicada en la avenida Aeropuerto del Higüero, esquina Jacobo Majluta del sector La Rafelita de los Guaricanos de este Municipio Santo Domingo Norte; Segundo: disponer como al efecto dispone, que el señor Luis José González Sánchez, pague en la tesorería del Ayuntamiento Municipal, los impuestos y tasas por servicios correspondientes; Tercero: Comunicar la presente Resolución a la Dirección General de Planeamiento Urbano, para los fines correspondientes”

- 2) En fecha 28 de marzo de 2003, la Sala Capitular del Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte dictó la Resolución No. 78-2003, cuyo dispositivo es el siguiente:

“Primero: Aprobar como al efecto aprueba, la solicitud del señor Luis Sarabia, de instalar una estación de combustible (gasolinera), en el ámbito de la Parcela No. 9, del Distrito Catastral No. 19, ubicada en la Jacobo Majluta dentro de la manzana A-1 sección La Rafelita de los Guaricanos del Municipio Santo Domingo Norte; Segundo: disponer como al efecto dispone, que el señor Luis Sarabia, pague en la tesorería municipal los impuestos y tasas por servicios correspondientes; Tercero: Comunicar la presente Resolución a la Dirección General de Planeamiento Urbano, para los fines correspondientes”;

- 3) En contra de la Resolución No. 73-2003, el actual recurrente interpuso recurso contencioso administrativo, en fecha 14 de octubre de 2004, por ante la Cámara de Cuentas, en funciones del Tribunal Superior Administrativo;

- 4) En virtud de dicho recurso, intervino la decisión de fecha 29 de noviembre de 2005, cuyo dispositivo es el siguiente:

“ Primero: Declara Inadmisibles por extemporáneo, el recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor Luis Sarabia Dujarric, contra la Resolución No. 73-2003 de fecha 14 de marzo del año 2003, emitida por la Sala

Capitular del Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Norte, provincia Santo Domingo, República Dominicana; Segundo: En cuanto al escrito de intervención voluntaria, realizado en ocasión del presente recurso, por el Licenciado Luis José González Sánchez, corre la suerte de lo principal”;

- 5) Dicha sentencia fue recurrida en casación, dictando al respecto la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia la decisión, del 13 de junio de 2012, mediante la cual casó la decisión impugnada, entre otros, por los motivos copiados debajo, a saber:

“(…) el Tribunal A-quo no podía deducir que la sola emisión de la Resolución de aprobación de permiso No. 73-2003 suponía que el señor Sarabia tenía conocimiento de la misma y que contra él comenzaba a correr el plazo de la apelación; que la única forma válida para dar apertura a dicho plazo es la notificación por acto de alguacil, por lo que no existiendo en el expediente más que el acto No. 537/04 del 30 de septiembre de 2004, mediante el cual se le intimaba a comparecer en referimiento a los fines ya indicados, es lógico suponer que el plazo de partida, para la interposición de su recurso, comenzaba a correr a partir de ésa fecha y no otra, que siendo esto así y habiendo este interpuesto su recurso ante el tribunal a-quo el 14 de octubre de 2004, el mismo se encontraba dentro del plazo de los quince (15) días establecido en el artículo 9 párrafo I de la Ley 1494 que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, razón por la cual dicha sentencia debe ser casada”;

- 6) Para conocer nuevamente el proceso y dentro de los límites del envío fue apoderada la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, la cual, como tribunal de envío, dictó la sentencia ahora impugnada, en fecha 29 de mayo de 2015; siendo su parte dispositiva:

“Primero: Declara inadmisibile el recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor Luis Sarabia Dujarric, contra la Resolución No. 73/2003 de fecha 14 de marzo de 2003, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte (ASDN), por los motivos antes expuestos; Segundo: Ordena la notificación por Secretaría de la presente sentencia a la parte recurrente señor Luis Sarabia Dujarric, a la parte recurrida la Sala Capitulas del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte (ASDN) y al Procurador General Administrativo; Tercero: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando: que el recurrente, Luis Sarabia Dujarric hace valer en su escrito de casación depositado por ante la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, los siguientes medios de casación:

“Primer Medio: Violación del artículo 60 de la Ley 14-94; Segundo Medio: Contradicción de motivos. Falta de base legal”;

Considerando: que en el desarrollo de sus medios de casación, los cuales se reúnen para su examen y solución, dicho recurrente alega, en síntesis, que:

- 1) Sobre la inadmisibilidad no había nada que juzgar y el Tribunal *a quo* debió conocer el fondo del asunto y no prevalerse de la enunciación de los artículos 2 y 9 de la Ley 14-94, cuando la sentencia de envío de la Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia juzgó que el recurso interpuesto ante el Tribunal de fondo se encontraba dentro del plazo de los 15 días establecidos en el artículo 9 párrafo 1 de la Ley No. 14-94;
- 2) El Tribunal *a quo* incurrió en el vicio de contradicción de motivos, ya que por una parte aprueba lo juzgado en la sentencia de envío y por otra la contradice cuando declara el recurso inadmisibile; es decir, el Tribunal *a quo* admite que esta Corte de Casación aplicó bien los artículos 2 y 9 de la Ley No. 14-94, al tiempo que la contradice al declarar la inadmisibilidad del recurso del señor Luis Sarabia por violación a los referidos artículos, 2 y 9 de la referida Ley;

Considerando: que del estudio de la sentencia impugnada y de la documentación a la que ella se refiere, estas Salas han podido comprobar y son de criterio que:

- 1) El señor Luis Sarabia Dujarric solicitó el 19 de noviembre de 2002 a la Dirección General de Planeamiento Urbano, la aprobación de los planos correspondientes para la construcción de una estación de combustible dentro de la Parcela No. 9-parte, D.C. 19, localizada en la Av. Jacobo Majluta, sector La Rafelita-Guaricano,

Municipio Santo Domingo Norte;

- 2) Obtenido el permiso necesario, el recurrente procedió a la construcción de la referida estación de combustible, cuando el hoy recurrido, señor Luis José González Sánchez, le comunicó, mediante acto No. 537/04, de fecha 30 de septiembre de 2004, la demanda en referimiento en suspensión de los trabajos de construcción hasta tanto el Ayuntamiento se pronunciara sobre la revocación del permiso que se le había otorgado, por haber sido éste previamente beneficiado con la aprobación de un permiso de igual naturaleza;
- 3) El ahora recurrente interpuso su recurso administrativo contra la Resolución No. 73/2003, de fecha 14 de marzo de 2003, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte (ASDN), solicitando que se ordene la revocación de la misma por haber sido dictada sin tomar en cuenta su solicitud para la instalación de una estación gasolinera dentro del ámbito de la parcela en cuestión, a fin de proteger los derechos adquiridos por él desde que solicitó a la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) llenar los trámites legales para la autorización de apertura de su estación de gasolina;
- 4) El Tribunal *a quo* juzgó, y así lo hizo constar en las motivaciones de la sentencia ahora recurrida en casación:
 - “VII) La Procuraduría General Administrativa en su dictamen No. 24-2005, de fecha 16 de marzo de 2005, solicita que se declare inadmisibles el recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor Luis Sarabia Dujarric, contra la Resolución No. 73/2003, de fecha 14 de marzo de 2003, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte (ASDN) por haber violado esta la fase previa del recurso de reconsideración y el jerárquico dentro de la administración, y además la violación al párrafo 1ero del artículo 9 de la Ley No. 1494 del 02 de agosto de 1947, en cuanto al plazo de los 15 días a contar del día de haber recibido el acto recurrido o del día de la publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado; (...)
 - IX) Que al momento de dicha solicitud, estaban vigentes los artículos 2 y 9 de la Ley 14-94, que instituía la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los que disponen en su contenido que: es obligación de todo empleado público que pretende incoar un recurso contencioso administrativo por ante este Tribunal, ejercer los recursos de reconsideración y jerárquico, por ante las autoridades correspondientes, en el plazo de ley, siendo obligación del referido empleado, además en caso de que no le sean contestados sus recursos en sede administrativa, incoar el recurso contencioso administrativo por ante este Tribunal, en retardación, a partir de vencido el plazo de dos meses que tiene la administración para contestar;
 - x) Que en el presente caso, tal como lo dejó establecido la Suprema Corte de Justicia en su sentencia No. 356, de fecha 13 de junio de 2012, el recurrente no tenía conocimiento del permiso otorgado al señor Luis José González Sánchez, por la Sala Capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, para los mismos fines de construcción de una estación de gasolina, por lo que al no haber pruebas de que se le haya notificado el permiso otorgado al señor Luis José González Sánchez, la fecha para la interposición del presente recurso comenzaba a partir del día 30 de septiembre de 2004, cuando le fue notificada una demanda en referimiento, fecha en que el recurrente tomó conocimiento de que existía otro permiso para los mismos fines, por lo que el recurso interpuesto se encontraba dentro del plazo establecido en el artículo 9 de la Ley No. 1494”;
- 5) En ese mismo sentido, consignó la sentencia recurrida que:
 - “XII) Por otro lado y en cuanto a las formalidades que se deben agotar ante las autoridades administrativas este Tribunal es de criterio que: El fundamento principal del agotamiento de la vía administrativa se encuentra en la potestad de autotutela que posee la Administración Pública. Tal privilegio le permite a la Administración Pública dirimir, sin intervención de un tercero imparcial e independiente los conflictos de interés que surjan con los administrados. Bajo esta línea de argumentación, antes que el particular acuda a la vía jurisdiccional debe dilucidar la controversia ante la Administración Pública para que esta determine, en función de las alegaciones esgrimidas, si modifica, reforma, sustituye, anula o revoca el acto impugnado, todo con el propósito de evitar un proceso con las complicaciones y costos que el mismo supone;
 - XIII) Que el principio de legalidad de las formas, debe interpretarse en el sentido de que, el tiempo, el lugar y la forma de los actos procesales deben ser los establecidos en la ley, y por ende, los mismos deberán ser

rigurosamente observados, ya que al no ser ejecutados oportunamente carecerían dichos actos de eficacia jurídica. Que nuestra Suprema corte reitera este criterio mediante sentencia No. 16 de fecha 24 de agosto de 1990, cuando dice que: Las formalidades requeridas por la ley para interponer los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras; que las inobservancias de las mismas se sancionan con la nulidad del recurso”;

6) El artículo 165 de la Constitución de la República dispone que:

“Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter; 2) 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 (...)”;

7) Estas Salas Reunidas han reconocido, antes de la entrada en vigencia de la Ley No. 107-13, que *el agotamiento previo de los recursos tanto de reconsideración como jerárquico deben ser facultativos para todos y no solo para una parte, ya que con eso se crearía un privilegio para unos y un obstáculo legal para otros, (...) criterio respaldado en virtud de que constituye un deber de los tribunales velar porque los derechos fundamentales de las partes envueltas en la litis estén salvaguardados;*

Considerando: que por lo precedentemente expuesto, esta Sala juzga que el Tribunal *a quo* fue debidamente apoderado del recurso contra el acto administrativo dictado por la Sala Capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte (ASDN), en fecha 14 de marzo de 2003; por lo que, al ser declarada la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, fundamentada en que la vía administrativa no fue debidamente agotada y consignando que “(...) *este Tribunal declara inadmisibile el recurso de Contencioso Administrativo interpuesto por el señor Luis Sarabia Dujarric contra la Resolución No. 73/2003 de fecha 14 de marzo del año 2003, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte (ASDN), por violación a las formalidades procesales establecidas en los artículos 2 y 9 de la Ley No. 1494 de fecha 02 de agosto del año 19457*”, el Tribunal *a quo* incurrió en los vicios alegados por el recurrente; por vía de consecuencia, procede casar con envío la sentencia impugnada;

Considerando: que de acuerdo a la primera parte del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación modificado por la Ley 491-08, la Suprema Corte de Justicia, siempre que casare un fallo, enviará el asunto a otro tribunal del mismo grado y categoría que aquel de donde proceda la sentencia que sea objeto del recurso, lo que aplica en la especie;

Considerando: que en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, ya que así lo establece el artículo 60, párrafo V de la Ley 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto.

Por tales motivos, Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, **FALLAN:**

PRIMERO:

Casan la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, el 29 de mayo de 2015, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto, así delimitado, por ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo;

SEGUNDO:

No ha lugar a estatuir sobre las costas.

Así ha sido juzgado por Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República, en fecha trece (13) del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018); y leída en la audiencia pública celebrada en la fecha que se indica al inicio de esta decisión.

Firmado: Mariano Germán Mejía.- Manuel R. Herrera Carbuccia.- Francisco Antonio Jerez Mena.- Edgar

Hernández Mejía.- Blas Rafael Fernández.- Pilar Jiménez Ortiz.- Alejandro Moscoso Segarra.- Esther E. Agelán Casasnovas.- Juan Hirohito Reyes Cruz.- Robert C. Placencia Álvarez.- Moisés A. Ferrer Landrón.- Guillermina A. Marizan Santana, Presidente Tribunal Superior Tierras Departamento Central. 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.

www.poderjudici