

---

Sentencia impugnada:	Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de junio de 2017.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	Ayuntamiento del Distrito Nacional.
Abogados:	Licdos. Francisco Álvarez Aquino y Francisco Álvarez Martínez.
Recurrido:	Impacto Urbano, S. R. L.
Abogados:	Licdas. Rachel Hernández, Priscilla Polanco, Candy Espaillat, Licdos. Luis Antonio Sousa Duvergé, Rafael Hernández Jerez, Roberto Antonio Medina y Eduardo Jorge Pratss.

**TERCERA SALA.**

*Rechaza.*

Audiencia pública del 20 de marzo de 2019.

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 el Ayuntamiento del Distrito Nacional, entidad autónoma regida por la Ley núm. 176-06, que regula el Distrito Nacional y sus Municipios, con domicilio social en la Av. Jiménez Moya, Centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, debidamente representada por su Alcalde, el señor Miguel David Collado Morales, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm.001-1431748-7, del mismo domicilio antes indicado, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de junio de 2017, en sus atribuciones de lo contencioso administrativo municipal, 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. Rachel Hernández, por sí y por los Licdos. Luis Antonio Sousa Duvergé, Rafael Hernández Jerez y Roberto Antonio Medina, abogados de la entidad recurrida Impacto Urbano, SRL.;

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 6 de octubre de 2017, suscrito por los Licdos. Francisco Álvarez Aquino y Francisco Álvarez Martínez, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-1807198-4 y 001-0107678-4, respectivamente, abogados de la entidad recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, mediante el cual propone el medio de casación que se indica más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 13 de noviembre

de 2017, suscrito por los Licdos. Eduardo Jorge Pratss, Luis Sousa Duvergé, Rachel Hernández, Roberto Medina, Priscilla Polanco y Candy Espailat, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0095567-3, 001-1804325-6, 001-1818771-5, 223-0106184-6, 402-2264661-0 y 001-1894181-4, respectivamente, abogados de la entidad recurrida;

Que en fecha 16 de enero de 2018, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones de lo contencioso administrativo municipal, integrada por los Jueces: Edgar Hernández Mejía, en funciones de Presidente; Robert C. Placencia Alvarez y Moisés A. Ferrer Landrón, 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 2019, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala, por medio del cual, se llama a sí mismo, en su indica calidad, 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 30 de abril de 2014, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, representado por su entonces alcalde Esmérito Salcedo Gavilán y la empresa Impacto Urbano, SRL., convinieron un contrato transaccional definitivo y de ejecución de contrato de publicidad exterior, mediante el cual pactaron la reinstalación y entrega de espacios en la vía pública del Distrito Nacional, a fin de que dicha empresa pudiera instalar vallas de su propiedad, así como la entrega del inmueble ubicado en la manzana núm. 1120 del Distrito Catastral núm. 1 del Distrito Nacional, como dación en pago; **b)** que dicho convenio fue aprobado por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, mediante Resolución núm. 25/2014 del 2 de mayo de 2014; **c)** que en fecha 11 de julio de 2014, dichas partes suscribieron una adenda al referido convenio mediante el cual pactaron excluir la dación en pago y sustituirla por un pago de Dos Millones de Dólares (US\$2,000,000.00) a favor de dicha empresa; **d)** que en fechas 7 de agosto, 8 de octubre de 2015 y 18 de noviembre de 2015, la empresa Impacto Urbano, SRL., puso en mora al Ayuntamiento del Distrito Nacional, a fin de que se ejecutara lo pactado bajo apercibimiento de accionar en justicia en su contra; **e)** que frente a este incumplimiento dicha empresa interpuso recurso contencioso administrativo en fecha 29 de marzo de 2016, ante el Tribunal Superior Administrativo, en ejecución de Contrato Transaccional y Responsabilidad Patrimonial, resultando apoderada para decidirlo la Tercera Sala de dicho tribunal, que dictó la sentencia, objeto del presente recurso, cuyo dispositivo es el siguiente: **“Primero:** Rechaza los medios de inadmisión propuestos tanto por la Procuraduría General Administrativa como por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, (ADN), por las razones expuestas en la presente instancia; **Segundo:** Declarar bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo depositado por Impacto Urbano, SRL el 29 de marzo de 2016, contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional y su entonces alcalde Esmérito Salcedo Gavilán por cumplir con los requisitos formales instituidos en las leyes aplicables; **Tercero:** Admite el indicado recurso conforme se estableció en la parte considerativa de esta sentencia, en consecuencia, se conmina al Ayuntamiento del Distrito Nacional, (ADN) a ejecutar las cláusulas estipuladas en el Contrato núm. AE-0030-14 y su respectiva adenda; **Cuarto:** Rechaza el pedimento de indemnización formulado por la parte recurrente ascendente a Doscientos Ochenta y Un Millones Ochocientos Noventa y Dos Mil Seiscientos con 00/100 (RD\$281,892,600.00) por la razón expuesta más arriba; **Quinto:** Se rechazan los pedimentos de responsabilidad personal contra el señor Esmérito Salcedo Gavilán, y la ejecución sobre minuta por las razones establecidas en la parte considerativa de la sentencia; **Sexto:** Impone una astreinte ascendente a (RD\$15,000.00) a favor del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, (Conani) por el motivo que se indica en la parte considerativa; **Séptimo:** Declara libre de costas el presente proceso; **Octavo:** Se ordena la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a la parte recurrente Impacto Urbano, SRL, Ayuntamiento del Distrito Nacional, (ADN), su entonces alcalde, el señor Esmérito Salcedo Gavilán y la Procuraduría General Administrativa, partes envueltas en el caso; **Noveno:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

Considerando, que su memorial de casación la parte recurrente indica que su recurso va dirigido contra los

ordinales 3° y 6° de la sentencia recurrida y para fundamentarlo invoca un único medio: **Unico Medio:** Violación a la ley. Desnaturalización de los hechos y documentos. Fallo ultra petita. Violación a la inmutabilidad del proceso y al derecho de defensa;

En cuanto a la solicitud de la parte recurrida de exclusión del dictamen del Procurador General y de colocación del expediente en estado de fallo

Considerando, que previo al examen de los medios de casación propuestos por la parte recurrente, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende procedente referirse a la instancia depositada por la parte recurrida Impacto Urbano, SRL., en fecha 11 de septiembre de 2018, mediante la cual solicita que sea excluido del proceso el dictamen del Procurador General de la República, así como que el presente expediente sea colocado en estado de fallo;

Considerando, que para fundamentar su pedimento la parte recurrida alega, que el plazo de quince (15) días previsto por el artículo 11 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, para que el Procurador produzca y remita su dictamen ante la Suprema Corte de Justicia llegó a su término, sin que dicho funcionario produjera esta actuación, no obstante a que fue intimado para ello lo que hasta la fecha no se ha cumplido, según la certificación expedida en fecha 1° de agosto de 2018 por la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, lo que impide que ese honorable tribunal pueda conocer a tiempo sus pretensiones;

Considerando, que al examinar dicho pedimento esta Tercera Sala de la Suprema Corte ha podido advertir que, en primer lugar, el alegado plazo de quince (15) días previsto por el indicado artículo 11 para que el Procurador General de la República produzca su dictamen en el recurso de casación en esta materia, no es un plazo fatal, sino que es conminatorio por lo que no está previsto, a pena de nulidad de esta actuación, y en segundo lugar, al examinar el expediente abierto en ocasión del presente recurso se advierte, que dicho dictamen fue producido y depositado en la Secretaría General de esta Suprema Corte de Justicia, en fecha 11 de septiembre de 2018; que por tanto con este depósito se fijó la audiencia para conocer del presente caso, realizada en fecha 16 de enero de 2019, lo que indica que con esta actuación el expediente quedó en estado de fallo y por tanto, no se advierte que la parte impetrante haya sufrido ningún agravio a los intereses de su defensa, ya que en el acta de audiencia consta que dicha recurrida asistió a la misma y que pudo presentar de forma oportuna sus conclusiones al respecto; por tales razones se rechaza este pedimento;

En cuanto al medio de casación

Considerando, que en el desarrollo de su medio de casación, la entidad recurrente alega en síntesis lo siguiente: “que el Tribunal a-quo incurrió en la desnaturalización de los hechos de la causa que justifica la nulidad de su sentencia, lo que se comprueba cuando dichos jueces le dieron al borrador adjunto a la transacción del 30 de abril de 2014, el carácter de un contrato de publicidad exterior y elevar el alcance de la aprobación de la Resolución núm. 25/14 del Consejo de Regidores, al contrato ulterior sobre publicidad exterior que la misma resolución advierte que debía suscribirse en el futuro y luego someterse al Concejo, que al actuar así dichos jueces rebasaron el sentido real de los documentos e ignoraron la letra misma de sus disposiciones; además de que dictaron un fallo ultrapetita puesto que la hoy recurrida nunca solicitó que se elevara al rango de contrato el referido borrador, ni mucho menos solicitó que la indicada Resolución núm. 25/2014 fuera tomada en cuenta como rectora de la relación de publicidad alegada y pendiente de formalización y aprobación, contrario a lo decidido por dichos jueces; que al fallar de esta forma violaron el principio de la inmutabilidad del proceso puesto que fallaron sin previamente advertir a las partes sobre la naturaleza que entendían tenían los referidos documentos, con lo que dejó que se defendiera únicamente de lo planteado por su adversario, pero sin darle la oportunidad de referirse a la novedosa óptica asumida en dicha sentencia, lo que viola su derecho de defensa”;

Considerando, que en cuanto a lo alegado por la parte recurrente de que al admitir el recurso de la hoy recurrida, el Tribunal Superior Administrativo desnaturalizó los hechos de la causa, falló de forma ultra petita violando los principios de la inmutabilidad del proceso y su derecho de defensa al considerar que un borrador de contrato de publicidad exterior fue incumplido por el ayuntamiento y entender que dicho borrador fue aprobado por el Concejo Municipal, lo que resulta erróneo por parte de dichos jueces, al examinar la sentencia impugnada se

advierte que para tomar su decisión los Jueces del Tribunal a-quo la fundamentaron aplicando el derecho sobre los hechos y valorando los elementos probatorios aportados al debate, lo que permitió que formaran su convicción en el sentido de que el Ayuntamiento del Distrito Nacional violó el Principio "*Pacta Sunt Servanda*" en perjuicio de la hoy recurrida, ya que pudieron establecer, de forma incuestionable, que el hoy recurrente no le dio cumplimiento al Contrato núm. AE-0030-14 sobre "Acuerdo Transaccional Definitivo y Convenio de Ejecución de Contrato de Publicidad Exterior", suscrito entre dicho ayuntamiento e Impacto Urbano, SRL. en fecha 30 de abril de 2014, y ratificado por el Concejo de Regidores mediante Resolución núm. 25/2014 del 2 de mayo de 2014, sin que al fallar de esta forma los Jueces del Tribunal a-quo hayan incurrido en los vicios invocados por el recurrente, puesto que lo ordenado en su sentencia se corresponde con que fuera ejecutado el acuerdo transaccional suscrito con carácter definitivo entre las partes mediante el indicado Contrato núm. AE-0030-14, con lo que le dieron el sentido y alcance correcto a lo que fuera resuelto por la citada Resolución núm. 25/2014 en cuyo Ordinal Primero se decidió la aprobación del referido acuerdo transaccional, siendo este el requisito pactado por las partes para la validez y materialización de dicha transacción mediante la cual decidieron poner fin a todos los litigios existentes entre ellas; mientras que en el Ordinal Cuarto de dicha resolución municipal se decidió que el Contrato de Publicidad Exterior a suscribirse entre las partes debía ser posteriormente sometido al Concejo para su ratificación; lo que lógicamente indica que cuando dichos jueces ordenaron la ejecución del indicado contrato, esto se refería a la parte que fuera ratificada por el Concejo, como lo era lo relativo al acuerdo transaccional;

Considerando, que en cuanto a lo alegado por la parte recurrente en el sentido de que el Tribunal a-quo, le dio al borrador adjunto a la transacción del 30 de abril de 2014, el carácter de un contrato de publicidad exterior, entendiendo con ello que este borrador fue aprobado por la Resolución núm. 25/14, lo que no es cierto, puesto que la propia Resolución del Concejo de Regidores, advertía que dicho contrato debía suscribirse en el futuro y tenía que someterse a su aprobación, lo que indica que esto fue tergiversado por dichos jueces; al examinar este planteamiento esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que quien incurre en una interpretación sesgada y errática es la parte recurrente, en primer lugar porque del examen de la sentencia impugnada se advierte que, contrario a lo que ella alega, los Jueces del Tribunal a-quo en ningún momento dieron validez en su sentencia al borrador de contrato de publicidad exterior adjunto al acuerdo transaccional, sino que lo decidido por dichos jueces iba en el sentido de que fuera ejecutado el acuerdo transaccional debidamente suscrito entre las partes con carácter definitivo y que fuera ratificado por el Consejo Municipal; y en segundo lugar, al hacer estas afirmaciones erróneas la parte recurrente no se percató de que del indicado Contrato núm. AE-0030-14 se desprendieron dos obligaciones, una de carácter principal e inmediato, como lo era el Acuerdo Transaccional, que al ser debidamente ratificado por el órgano competente, como lo exige la ley municipal y así fuera pactado entre las partes, adquirió un carácter definitivo y vinculante para ellas, con la fuerza de las convenciones legalmente formadas; mientras que la segunda obligación, que fue suscrita con un carácter adicional para ser ejecutada posteriormente, mediante la cual las partes se comprometían a suscribir un contrato de publicidad exterior adicional a dicho acuerdo, cuyo objeto era establecer las normas para la ubicación y aspecto físico de las vallas publicitarias que por el acuerdo transaccional se comprometiera el Ayuntamiento a restituir, pero sin que en ninguna de las partes del contrato marco se pactara que el acuerdo transaccional dependía de la suerte del contrato de publicidad exterior para ser ejecutorio y prueba de ello es que en la cláusula tercera de dicho acuerdo se estableció claramente que el contrato de publicidad exterior era un simple anexo del contrato principal y que sería suscrito de forma posterior a que el acuerdo transaccional fuera ratificado por el Consejo Municipal, como efectivamente se hizo; lo que indica que el único contrato definitivo en ese momento era el Acuerdo Transaccional, contentivo de la obligación de restitución a cargo del Ayuntamiento;

Considerando, que en esas condiciones resulta claro, que el Acuerdo Transaccional mediante el cual el Ayuntamiento contrajo la obligación de restituir las vallas propiedad de la hoy recurrida, así como pagar las sumas entre ellos pactadas, es una obligación de carácter principal e independiente a la suscripción o no del alegado contrato de publicidad exterior, por lo que esta Corte de Casación considera que el hecho de que este segundo contrato no pasara de la categoría de un simple proyecto al no haber sido posteriormente suscrito entre las partes, ni aprobado por el Concejo, no obstante a que mediante el párrafo III de la cláusula segunda, el Ayuntamiento se comprometía a realizar todas las gestiones y diligencias administrativas para ejecutar la instalación de dichas

vallas, esto no significa que dicho ayuntamiento se encuentre eximido de ejecutar lo convenido en el acuerdo transaccional, como erróneamente entiende la parte recurrente, ya que en la cláusula segunda de dicho acuerdo, el recurrente adquirió la obligación principal de permitir la reinstalación de dichas vallas y de entregar los puntos o espacios de las vías públicas donde estas iban a ser instaladas, obligación que al tener un carácter principal y definitivo su existencia no estaba subordinada a la suscripción posterior del indicado contrato de publicidad exterior, sino que el único requisito pactado entre las partes para que fuera ejecutorio este acuerdo era que el mismo fuera ratificado por el órgano competente, como lo es el Concejo Municipal, tal como ocurrió en la especie, según fuera comprobado por dichos jueces;

Considerando, que por tales razones al interpretarlo así y ordenar como lo hizo en su sentencia, que fuera ejecutado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el acuerdo transaccional que había sido ratificado por el Concejo Municipal y que estaba contenido en el Contrato núm. AE-0030-14 del 30 de abril de 2014, el Tribunal Superior Administrativo falló conforme a derecho, preservando con ello los principios de continuidad del Estado, seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe, que la administración debe respetar en el marco de sus relaciones con las personas, ya que solo de esta forma se cumple con el principio de juridicidad de toda actuación administrativa y el sometimiento pleno de la misma al ordenamiento jurídico del Estado, tal como fue tutelado por dichos jueces, que al admitir el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrida, dictaron una sentencia congruente con motivos convincentes que la legitiman, sin incurrir en los vicios denunciados por la parte recurrente, en consecuencia, se rechaza el medio examinado así como el presente recurso por improcedente y mal fundado;

Considerando, que conforme a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie;

Por tales motivos;**Primero:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de junio de 2017, en sus atribuciones de lo contencioso administrativo municipal, 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 Dominicana, en su audiencia pública del 20 de marzo de 2019, años 176° de la Independencia y 156° 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.