

SENTENCIA DEL 7 DE ABRIL DE 2010, NÚM. 13

Sentencia impugnada: Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, del 18 de diciembre de 2008.
Materia: Contencioso-administrativo.
Recurrente: Impacto Urbano, S. A.
Abogados: Licdos. Eduardo Jorge Prats, Rafaela Espaillat Llinas, Rolando De la Cruz Bello y Félix Damian Olivares Grullón.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional.
Abogados: Dres. Joaquín López Santos y Juan José Jiménez Grullón y Licda. Ramona Rodríguez.

TERCERA SALA

Casa

Audiencia pública del 7 de abril de 2010.

Preside: Pedro Romero Confesor.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por Impacto Urbano, S. A., sociedad comercial constituida de conformidad con las leyes dominicanas, con domicilio y asiento social en la calle Primera núm. 1 de la Urbanización Villa Diana, de esta ciudad, representada por su Presidente Miguel Pedro Sheppard, dominicano, mayor de edad, con Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-1663639-0, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo el 18 de diciembre de 2008, 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. Félix Damián Olivares Grullón, en representación de los Dres. Rafaela Espaillat Llinás y Rolando De la Cruz Bello, abogados de la recurrente Impacto Urbano, S. A.;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Dr. Juan José Jiménez G., por sí y por el Dr. Joaquín López Santos, abogados del recurrido, Ayuntamiento del Distrito Nacional;

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 18 de febrero de 2009, suscrito por los Licdos. Eduardo Jorge Prats, Rafaela Espaillat Llinas, Rolando De la Cruz Bello y Félix Damian Olivares Grullón, con Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0095567-3, 001-0112243-0, 001-0085331-6 y 031-0037816-9, respectivamente, abogados de la sociedad recurrente, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 30 de marzo de 2009, suscrito por el Dres. Joaquín López Santos y Juan José Jiménez Grullón y la Licda. Ramona Rodríguez, con Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0778375-5, 001-0115339-3 y 017-0016769-3, respectivamente, abogados del recurrido;

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 20 de enero de 2010, estando presentes los Jueces: Juan Luperón Vásquez, Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O. Fernández Espinal y Pedro Romero Confesor, 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 15 de agosto de 2007, la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional dictó su Resolución núm. 116-2007, cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declarar, como al efecto declara, dejar sin efecto las resoluciones que sean contrarias a la presente resolución, a los fines de lograr la regularización de la saturación que impera en las calles y avenidas del Distrito Nacional, para adaptarla a la realidad que nos impone la Ley núm. 163-01; **Segundo:** Ordenar, como al efecto ordena, a la Administración Municipal el retiro de todos aquellos elementos publicitarios, que se encuentren en estado de ilegalidad, ya sea por incumplimiento a las resoluciones y contratos en la que tiene que ver con la cantidad colocada y la distancia de la misma, y cualquiera otra circunstancia relativa a los procedimientos y tramitaciones necesarias; **Tercero:** Autorizar como al efecto autoriza, a la Administración Municipal a iniciar el proceso de revisión de todos los contratos suscritos con la Compañía de Publicidad Exterior, con el fin de verificar el cumplimiento a la cantidad de elementos autorizados y colocados, la distancia reglamentada y la condición de conformidad de territorialidad que establece la Ley núm. 163-01; **Cuarto:** Ordenar que los contratos después de ser firmados por la Administración, vuelvan a la Sala Capitular para su ratificación o rechazo; **Quinto:** Ordena que la presente resolución sea comunicada a la Administración Municipal para su inmediata ejecución”; b) que no conforme con esta decisión la empresa Impacto Urbano, S. A., interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal a-quo que dictó la sentencia ahora impugnada cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declara bueno y válido en la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por la empresa Impacto Urbano, S. A., en fecha 11 de septiembre de 2007, por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, en contra de la Resolución núm. 116-2007 aprobada en fecha 15 de agosto del año 2007 por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Segundo:** Confirma en cuanto al fondo la Resolución núm. 116-2007 de fecha 15 de agosto del año 2007, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, al estar conforme a la ley; **Tercero:** Ordena, que la presente sentencia sea comunicada por Secretaría a la parte recurrente empresa Impacto Urbano, S. A., y a la Sala Capitular del Ayuntamiento de Distrito Nacional; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente propone en apoyo de su recurso, los siguientes medios: **Primer Medio:** Violación de la Constitución de la República: Principio de Seguridad Jurídica, Razonabilidad, Confianza Legítima y Separación de Poderes; **Segundo Medio:** Falta de motivos e inobservancia del derecho a una tutela legal efectiva;

Considerando, que en el desarrollo de los medios propuestos, los que se reúnen para su examen por su estrecha vinculación, la recurrente alega: “que la sentencia recurrida encuadró la actuación del Ayuntamiento del Distrito Nacional dentro de las potestades generales que la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y sus municipios establece, sin proceder a realizar un análisis constitucional de esas disposiciones y de sus propias conclusiones, lo que es deber esencial de todo tribunal en cualquier área del derecho y que le fue expresamente invocado en su recurso ante dicho tribunal; que de acuerdo a los argumentos erróneos de dicha sentencia se considera que la Sala Capitular del Ayuntamiento tiene la potestad de revisar de oficio sus acuerdos, decisiones y resoluciones, ya que esto se enmarca dentro del principio de legalidad de la administración; pero, que al establecer este simple criterio, dicho tribunal

olvidó que si bien puede ser potestad de un órgano o poder público, como lo es la Sala Capitular, revisar sus decisiones, en ningún caso estas pueden estar por encima del respeto a la seguridad jurídica y confianza legítima creada por antiguas decisiones del mismo órgano, tal como lo establece el artículo 47 de la Constitución de la República, entonces vigente, cuando dispone que: “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 por tanto, la Corte a-qua no podía establecer que la resolución dictada por el ayuntamiento está conforme a las atribuciones que le confiere la ley de la materia, ya que todo órgano público, tanto la Sala Capitular como el tribunal, se encuentran en primer lugar y antes de cualquier otro razonamiento, sujetos a observar el cumplimiento de la Constitución de la República; que del principio constitucional de seguridad jurídica se deriva el deber vinculante para los poderes públicos al momento de crear normas, de no realizar cambios sorpresivos e inesperados, principalmente cuando estos cambios pueden ocasionar perjuicios a los destinatarios, lo que sin dudas existe en la especie desde el momento en que se intenta, por la vía de una resolución, llevar a la recurrente a un estado de ausencia de derechos adquiridos, lo que no fue observado ni explicado por la Corte a-quo al dictar su decisión, ya que no responde los argumentos esgrimidos en el recurso; por lo que, si se revisa dicha sentencia podrá notarse que en ningún momento el Tribunal a-quo procedió a analizar los argumentos que le fueron expuestos para la revocación de la resolución del ayuntamiento, sino que hace una mala aplicación de la ley al sustentar su decisión en la Ley de Municipios, sin determinar de manera alguna en que forma la decisión cumple con el resto de los argumentos y con las exigencias constitucionales para el ejercicio de dichas potestades; que al decidir sin la debida motivación y en base a una errada aplicación de las normas procesales en la materia, dicho tribunal incurre en la denegación de una tutela judicial efectiva y en una vulneración del debido proceso y de la protección de la indicada tutela, por lo que su sentencia debe ser casada”;

Considerando, que el Tribunal a-quo en los motivos de su decisión impugnada expresa, entre otros las siguientes consideraciones:” que se trata de un recurso contencioso administrativo municipal en contra de la Resolución núm. 116-07 emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional; que la parte recurrente considera le han vulnerado sus derechos adquiridos, ratificados por diferentes sentencias, por resoluciones anteriores, en razón de que la Resolución núm. 116-07 deja sin efecto las resoluciones contrarias a la misma, a los fines de regularizar la saturación de publicidad del Distrito Nacional; que en el caso de la especie se plantea al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo determinar la admisibilidad del recurso de que se trata, pues se solicita revocar la resolución por ser supuestamente un acto administrativo que viola la ley y vulnera derechos administrativos adquiridos de la recurrente, consagrados en un contrato de concesión persistente y por constituir un ejercicio excesivo de poder, desviado del propósito legítimo de hacer cumplir la ley; que dentro de las motivaciones de la resolución objeto del recurso, para tomar la decisión se establece, que la mayoría de las licencias otorgadas han cumplido el periodo de los cinco (5) años, como lo señala el Reglamento núm. 46-99; que además se tiene, por la reducción por ley del Territorio del Distrito Nacional, la necesidad de organizar la publicidad exterior con base en la reglamentación existente en los contratos suscritos por la entidad edilicia; que en su dispositivo primero deja sin efecto las resoluciones que sean contrarias a la presente resolución, a los fines de lograr la regularización de la saturación de los elementos publicitarios que imperan en las calles y avenidas del Distrito Nacional, para adaptarla a la realidad que le impone la Ley núm. 163-01”;

Considerando, que sigue expresando dicha sentencia “que por regla general las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo, salvo excepción de cuando existen derechos de los particulares que la Administración está obligada a representar o que sólo puede afectar mediante ciertos requisitos. De tal manera, que cuando realiza un acto administrativo, es oponible a

todos, siempre que se observe aquel respeto o cumpla con los requisitos establecidos para no afectar el derecho del tercero; que la Administración esta sometida al Principio de Legalidad, es decir a la ley, cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación. Que los actos y disposiciones de la Administración deben someterse a derecho y han de estar conformes a derecho; que toda acción administrativa concreta, para tener la certeza de que se trata de una actuación válida, debe ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico y sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o partiendo del principio jurídico que se pueda derivar de el se puede tener como válida la acción administrativa; que el Principio de Legalidad condiciona a la administración a la existencia de una norma que permita esa actuación concreta, a la que en todo caso debe ajustarse; que la administración tiene la potestad de crear, modificar o extinguir situaciones o relaciones jurídicas concretas, derechos, deberes, obligaciones, normas; que las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público, que no es el interés propio del aparato administrativo, sino el interés de la comunidad y la Administración Pública sirve con objetividad principal los intereses generales. Que en igual sentido los municipios disponen de una competencia residual para desarrollar actividades que consideren de interés para su comunidad; que tanto la ley anterior núm. 3455 de Organización Municipal, como la actual, la núm. 176-07 del Distrito Nacional y sus Municipios, establecen las atribuciones de los ayuntamientos; que dentro de las potestades y prerrogativas de actuación del Ayuntamiento, el artículo 8 de la Ley núm. 176-07 literal a) señala la normativa y auto-organización y el literal e) de revisión de oficio a sus acuerdos, decisiones y resoluciones. Que además el artículo 9 de dicho texto en su párrafo señala que mediante ordenanzas y reglamentos los ayuntamientos podrán adecuar y complementar las disposiciones legales a fin de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades locales y a las peculiaridades y características de sus comunidades; que asimismo el artículo 31 del citado texto establece la formación e integración del Ayuntamiento, al establecer que es el órgano del municipio y esta constituido por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario y de fiscalización que se denominará Consejo Municipal y estará integrado por los Regidores/as y un órgano ejecutivo o sindicatura que será ejercido por el Sindico/a, los cuales son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones y estarán interrelacionados en virtud de las atribuciones, competencias y obligaciones que les confiere la Constitución y la Ley; que es la misma Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y sus Municipios, en su artículo 10 que le da a los tribunales de justicia el control de la legalidad de los actos, acuerdos, resoluciones de las administraciones y autoridades municipales. Que el efecto jurídico del acto administrativo consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar el nacimiento, modificación o extinción, para un caso particular de una situación jurídica general; que la ley No. 13-07 sobre transición hacia el control jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado, en su artículo 4, le otorga a esta jurisdicción la facultad para confirmar, modificar, anular, revocar en parte o en su totalidad un acto de la administración, cuando a su criterio haya violado la Constitución y la Ley; que luego del estudio del caso, de las argumentaciones de la parte recurrente, de lo petitionado por la parte recurrida y de lo precedentemente expuesto, este tribunal advierte que la actuación del Consejo Municipal, mediante la Resolución núm. 116-07 de fecha 15 de agosto de 2007, esta conforme a las atribuciones que le confiere la ley de la materia, puesto que puede modificar o extinguir una situación jurídica general, como es el caso de la especie, al tratarse de todo lo concerniente a la publicidad exterior del Distrito Nacional, por lo que procede mantener la citada resolución al estar conforme a la ley”; (Sic),

Considerando, que lo que se acaba de transcribir revela, que no obstante a que la recurrente invocó ante el Tribunal a-quo que la resolución dictada por el Ayuntamiento y recurrida ante dicha jurisdicción “debía ser revocada al tratarse de un acto administrativo que viola la ley y que vulnera derechos administrativos adquiridos por la recurrente, consagrados en un contrato de concesión anterior”, dicho

tribunal tomó su decisión sin ponderar el merito de estos argumentos, lo que le hubiera permitido establecer si dicha resolución violaba o no el precepto constitucional de la seguridad jurídica en perjuicio de la recurrente; que el estudio de las motivaciones de la sentencia impugnada revela que el Tribunal a-quo estableció que la resolución dictada por el Ayuntamiento era conforme a la ley y para tomar esta decisión sólo se fundamentó en consideraciones generales sobre la potestad reglamentaria de que están investidos los Ayuntamientos que le permite dictar actos administrativos oponibles a todo el mundo en virtud del Principio de Legalidad de sus actos; sin embargo, y no obstante a que consignó en su sentencia que la recurrente alegó ante esa jurisdicción que dicha resolución vulneraba su seguridad jurídica al revocar unilateralmente derechos adquiridos concedidos mediante acto administrativo anterior, dicho tribunal no hizo derecho sobre estos argumentos ni valoró las pruebas que al respecto le fueron presentadas, análisis que resultaba esencial para dictar su decisión, lo que conduce a que la sentencia impugnada adolezca del vicio de falta de motivos, que también conlleva a la falta de base legal, al no valorar argumentos que eventualmente de haber sido ponderados hubieran variado la suerte del proceso, sobre todo cuando se trataba de alegaciones relativas a la violación de un precepto de rango constitucional, como fue invocado en la especie;

Considerando, que si bien es cierto, que tal como lo expresa dicho tribunal en su sentencia, los Ayuntamientos tienen la potestad reglamentaria que los faculta para dictar resoluciones y otros actos administrativos a fin de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades locales y a las peculiaridades y características de sus comunidades, así como también pueden revisar de oficio dichas decisiones, también lo es que, si en el ejercicio de estas atribuciones, deciden separarse de su criterio anterior y revocan sus decisiones precedentes, como ocurrió en la especie, esta actuación obliga a motivar suficientemente las razones por las cuales se ha separado de su criterio anterior, ya que de conformidad con las disposiciones establecidas por la Constitución y con los principios garantizados en ella, dentro de los que se encuentra el de la seguridad jurídica, que es uno de los elementos fundamentales del principio del Estado de Derecho y que en primer lugar significa para el ciudadano la protección de la confianza legítima, los poderes públicos están obligados a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, lo que obliga a la existencia de un marco jurídico estable que promueva el adecuado desarrollo de los derechos sociales y económicos, y uno de los principios básicos para conseguir estos objetivos es el de la seguridad jurídica; que en la especie, frente al argumento esgrimido por la recurrente de que al dictar la resolución impugnada, mediante la cual el Ayuntamiento revocó sus decisiones anteriores, dicha entidad lesionó los derechos adquiridos de la recurrente derivados de esas decisiones anteriores, dicho tribunal estaba en la obligación de analizar el aspecto constitucional que le fue invocado, por lo que al no hacerlo incurrió en los vicios denunciados por la recurrente, tal como fue analizado en el motivo anterior; que en consecuencia procede acoger los medios de casación examinados y casar la sentencia impugnada;

Considerando, que en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, ya que así lo dispone el artículo 60 de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente en ese aspecto;

Considerando, que el artículo 164 de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, en su primer párrafo dispone que la Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia y en la Sexta Disposición Transitoria consagra que “El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario existente pasará a ser el Tribunal Superior Administrativo creado por esta Constitución”.

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, el 18 de diciembre de 2008, cuyo dispositivo figura copiado en otra parte del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del Tribunal Contencioso

Administrativo y Tributario; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay 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 7 de abril de 2010, años 167° de la Independencia y 147° de la Restauración.

Firmado: Pedro Romero Confesor, Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal. 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