



**República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0293/20

Referencia: Expediente núm. TC-04-2019-0219, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) contra la Sentencia núm.142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 277 de la Constitución de la República y 9, 53 y 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

1.1. La Sentencia núm.142-2019, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019) por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, su dispositivo, copiado textualmente, dice lo que a continuación se transcribe:

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 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.

1.2. La referida sentencia fue notificada a la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), mediante el Acto núm.210/2019, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

1.3. Mediante memorándum de la Suprema Corte de Justicia del dieciséis (16) de abril de dos mil diecinueve (2019), se notifica a la parte recurrida el dispositivo de la Sentencia núm.142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

1.4. En los documentos que conforman el expediente relativo al presente caso no hay constancia de la notificación de la referida decisión a la Procuraduría General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

2.1. En el presente caso, la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado el siete (7) de junio de dos mil diecinueve (2019) ante la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, remitido al Tribunal Constitucional el primero (1^{ro}) de octubre de dos mil diecinueve (2019). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

2.2. El escrito contentivo del recurso fue notificado a la parte recurrida, empresa Impacto Urbano, S.R.L., mediante el Acto núm. 102/2019, instrumentado por el ministerial Francisco José Reyes Taveras, alguacil ordinario de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de la Provincia Santo Domingo el diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019).

2.3. El referido escrito también fue notificado a la Procuraduría General de la República mediante la comunicación SGTC-2042-2020, emitida el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020) por la Secretaría del Tribunal Constitucional.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

Las consideraciones que, de manera principal, sirven de fundamento a la sentencia impugnada son las siguientes:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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[sic] 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 el “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[sic] 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 dichas transacciones 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;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Considerando, que en cuanto a lo alegado por la parte recurrente en el sentido de que el Tribunal a-quo[sic], le dio al borrador adjunto a la transacción del 30 de abril de 2014, el carácter de un contrato de publicidad exterior, entendiéndolo 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[sic] 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 [sic] 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 [sic] 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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 denunciadas por la parte recurrente, en consecuencia, se rechaza el medio examinado así como el presente recurso por improcedente y mal fundado.

4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

4.1. El recurrente en revisión constitucional, Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), pretende que se anule la sentencia objeto del recurso que nos ocupa. Para sustentar su recurso, dicha entidad alega que la decisión impugnada adolece de los siguientes vicios:

55. En este caso, la Sentencia No.142-2019 ha provocado una violación a un derecho fundamental en perjuicio del ADN, desconociendo los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias TC/0009/13 del 11 de febrero de 2013, TC/0135/14 del 8 de julio de 2014, TC/0245/18 del 30 de julio de 2018, entre otras, según las cuales el deber de motivación de las sentencias constituye una garantía del derecho al debido proceso y la tutela



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judicial efectiva, que debe observado por los jueces al momento de emitir sus decisiones. Por incurrir en la violación del derecho fundamental al debido proceso y la tutela judicial efectiva, se cumple con el requisito indicado en el numeral 3) el artículo de la Ley No.137-11.

56. Asimismo, la Sentencia No. 142-2019 incurrió en el desconocimiento de los precedentes fijados por las sentencias TC/0322/14 del 22 de diciembre de 2014, TC/0395/18 del 11 de octubre de 2018, TC/830/18 del 10 de diciembre de 2018, entre otras, que han reconocido la existencia y carácter vinculante del derecho fundamental a la buena administración, al igual que el de principio de legalidad que rige las actuaciones administrativas. El incumplimiento de estos precedentes del Tribunal Constitucional se traduce en la observancia del requisito indicado en el numeral 2) del artículo 53 de la Ley 137-11.

63. En la especie, al contrastar las lecturas de la Sentencia No.142-2019 y del recurso de casación incoado por el ADN, surge la inquietante comprensión de que la Suprema Corte de Justicia incurrió en el vicio de “omisión de estatuir”[...].

64. La denunciada omisión de estatuir se configuró debido que, al realizar su “apretada síntesis” de los medios de casación invocados por el ADN, la Suprema Corte de Justicia excluyó totalmente de su análisis un conjunto de planteamientos que forman parte importante [...] del Recurso de Casación.

65. Los planteamientos inobservados por la Sentencia No.142-2019 representan el medio invocado de “violación a la ley”, especialmente referido a la normativa que rige a los municipios y el Distrito Nacional, como es el caso de la Ley No.176-07, la Ley No.6232 del 25 de febrero de 1963 de Planificación Urbana (en adelante, “Ley No.6232 de 1963”), y la Ley No.675 del 14 de agosto de 1944”). Al respecto, en su recurso de casación el ADN



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

advirtió, mediante varios párrafos, la necesidad imperiosa de separar el Contrato Transaccional efectivamente suscrito, respecto al pendiente Contrato de Publicidad Exterior, destacando que las cláusulas propias de este último debían ser compatibles con la normativa de lugar [...].

67. Tras ignorar, sin justificación alguna, los precitados señalamientos vinculados al marco normativo que regula la gestión urbanística de los espacios públicos, la Sentencia No.142-2019 se refirió de manera conjunta a los demás medios de casación planteados, sin referirse de manera individualizada a cada uno [...].

68. La apresurada síntesis de los medios invocados por el ADN provocó que, como un error adicional, la Suprema Corte de Justicia no se percatara de que las obligaciones relativas a la reinstalación de las vallas publicitarias fueron eliminadas por el Adendum[sic] Modificatorio del Contrato Transaccional, con excepción del compromiso de sometimiento del Borrador de Contrato de Publicidad Exterior ante el Concejo de Regidores, aspecto que fue cumplido y resulta incontrovertido.

70. Por la descrita dejadez y ligereza argumentativa, la Sentencia No.142-2019 vulneró al derecho del ADN al debido proceso y la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 69 de la Constitución, toda vez que no realizó una concreta y suficiente motivación que exprese de manera clara y pormenorizada las razones del rechazo de todos los medios invocados en su recurso de casación, incurriendo incluso en el vicio de omisión de estatuir respecto a uno de los planteamientos más relevantes del recurrente: la violación de la normativa aplicable a la regulación de los espacios públicos en el Distrito Nacional.

71. Esta situación se agrava cuando se recuerda que la decisión implica un perjuicio directo para el ADN, a quien se le está conminando mediante una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

astreinte de QUINCE MIL PESOS (RD\$15,000.00) diarios para la ejecución de una obligación imposible, toda vez que la reinstalación de las vallas de IMPACTO URBANO constituiría una actuación contraria al ordenamiento jurídico aplicable al ADN [...].

C. Violación de los precedentes fijados por las sentencias TC/0322/14 del 22 de diciembre de 2014, TC/0395/18 del 11 de octubre de 2018, TC/830/18 del 10 de diciembre de 2018, entre otras, que han reconocido la existencia y carácter vinculante del derecho fundamental a la buena administración, al igual que del principio de legalidad que rige las actuaciones administrativas, al validar que mediante un contrato transaccional se ejerzan potestades administrativas, como lo es la asignación de 619 espacios de la vía pública en favor de un particular y para fines publicitarios, al margen de los procedimientos administrativos previstos por la normativa vigente.

75. Sin lugar a duda, la legalidad o juridicidad constituye uno de los principios fundamentales de actuación de la Administración Pública, conforme prescribe expresamente el artículo 138 de la Constitución de la República [...].

79. Dentro del marco comprensivo de lo expuesto, en la especie necesariamente llama la atención el hecho de que, no obstante encontrarse vigente la Resolución No.46-99 del 12 de marzo de 1999, emitida por el Concejo de Regidores del ADN, que aprueba el Reglamento Municipal sobre Publicidad Exterior (en lo adelante, “Resolución No,46-99”), se incluyere dentro del Contrato Transaccional original un conjunto de cláusulas mediante las cuales IMPACTO URBANO se favorecería con una concesión administrativa de bienes del dominio público municipal, específicamente 619 espacios de la vía pública para la colocación de vallas publicitarias y durante un periodo de 10 años.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

82. *Por lo visto, la autorización de “instalación de elementos de publicidad” o vallas publicitarias perceptibles desde la vía pública constituye una actividad reglada, en la que participan, como órganos técnicos y ejecutivos, la Dirección General de Planteamiento Urbano y la Dirección de Tránsito y Movilidad. Es decir, no se trata de una actividad de control sujeta a la discrecionalidad de los órganos del ADN, sino que debe ejercerse de conformidad con la normativa aplicable.*

83. *Sin embargo, quizás paradójicamente, en el Contrato Transaccional y en el Borrador de Contrato de Publicidad Exterior se estableció que IMPACTO URBANO tendría una concesión de 619 vallas publicitarias durante un periodo de 10 años, pudiendo colocar el 70% de tales vallas en los sitios de las cuales habían sido removidas, mientras que el 30% se colocaría en lugares designados de “común acuerdo”. Resulta evidente que tales condiciones son contrarias a las disposiciones de la Resolución 46-99, situación que fue obviada por la Suprema Corte de Justicia, la cual sólo se interesó en analizar, de manera incompleta, la discusión contractual sobre el sentido de la sentencia rendida por el Tribunal Superior Administrativo, dejando a el[sic] interés público inherente a la regulación urbanística del Distrito Nacional.*

84. *De hecho, varios de los precitados artículos de la resolución No.46-99 fueron declarados conforme a la Constitución de la República, en ocasión de la Sentencia TC/0139/18 del 17 de julio de 2018, en la cual el Tribunal Constitucional señaló los motivos de interés público que persiguen salvaguardar tanto la normativa como la prestación del servicio de regulación de los elementos publicitarios que se colocan en la vía pública [...].*

89. *El Código Civil también contempla disposiciones que, analizadas en conexión con los artículos 138 y 147 de la Constitución, y el precedente*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 12, numeral 14), de la Ley No.247-12, dan lugar a entender que resulta improcedente la transacción que involucre la disposición de potestades administrativas [...].

90. Al leer el Contrato Transaccional, específicamente en su artículo Cuarto, párrafo VI, se destaca la cláusula que, naturalmente, configura o tipifica el carácter transaccional de dicho convenio, esto es, la renuncia definitiva a las “pretensiones, acciones y reclamaciones” que fundamentan el litigio. Así queda plasmado otro aspecto esencial que no fue cubierto en la precaria motivación de la sentencia atacada, el hecho de que los pagos acordados por sí solos pusieron fin al pleito objeto de transacción [...].

91. Resulta evidente que la transacción es un contrato de naturaleza civil y, como bien dice el artículo 2046 del Código Civil, su suscripción “no impide la acción pública”, lo cual podría ser interpretado como un criterio susceptible de ser extendido a la “acción administrativa” o “función administrativa”, toda vez que ésta persigue salvaguardar el interés público y, al estar consagrada de manera expresa en la ley, no puede ser derogada ni desconocida por convenciones particulares.

94. Las disposiciones normativas precitadas deben ser analizadas considerando las particularidades propias de los órganos de gobierno del ADN, puesto que, como bien indica el artículo 31 de la Ley No.176-07, la Alcaldía y el Concejo de Regidores “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 de la República y la presente ley”.

95. En efecto, el Concejo de Regidores del ADN, por mandato del artículo 201 de la Constitución y 52 de la Ley No.176-07, es un órgano normativo y de fiscalización, a quien le corresponde, en determinados casos, controlar,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante su aprobación o rechazo, el ejercicio de determinadas actividades por parte del ADN, ente que legalmente es representado por la máxima autoridad de su órgano ejecutivo, la Alcaldía.

96. Esto último significa que, aun cuando el entonces Alcalde, señor ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN, representase válidamente al ADN en la suscripción del Acuerdo Transaccional y este fuere luego ratificado tal cual por el Concejo de Regidores, a través de la Resolución 25/2014, haciéndose constar un conjunto de cláusulas referentes a la instalación de 619 vallas publicitarias junto con el compromiso de suscribir luego el Borrador de Contrato de Publicidad Exterior, el Concejo de Regidores debía mantener su independencia legal respecto a la ratificación o no de este último contrato.

97. De hecho, la independencia del Concejo de Regidores quedó evidenciada con el rechazo del artículo Segundo de la Propuesta de Adendum[sic] Modificadorio del Contrato Transaccional. Esto, vale repetir, consta expresamente en la Resolución No.30/2014 del Concejo de Regidores, en cuyo ordinal Segundo se dispuso la exclusión de la cláusula que dejaría sin modificaciones las demás cláusulas del Contrato Transaccional que no se referían a la forma de pago.

98. Ciertamente, contrario a la Propuesta de Adendum[sic] Modificadorio presentada por el entonces alcalde, el Concejo de Regidores requirió, en virtud del artículo 52 de la Ley No.176-07, “conocer y sancionar de manera íntegra e individual, los contratos de autorización para el aprovechamiento de los espacios públicos”. Este requerimiento fue acogido por el alcalde y por IMPACTO URBANO, quienes suscribieron el Adendum[sic] Modificadorio indicando en su artículo Segundo que las demás cláusulas del Contrato Transaccional permanecerían sin cambios, salvo en lo relativo a lo dispuesto por el ordinal Segundo de la Resolución No.30/2014 del Concejo de Regidores, cuyo texto fue transcrito tal cual. Con ello, quedaron sin efecto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las cláusulas del Contrato Transaccional que tenían objeto que fuere reclamado por el Consejo de Regidores, es decir, aquellas que establecían la obligación de reinstalación de las vallas publicitarias a favor de IMPACTO URBANO.

99. La comentada decisión del Concejo de Regidores, plasmada en la resolución No. 30/2014, permite entrever que dicho órgano normativo y de fiscalización fue prudente al percatarse de que, en realidad, no resulta conforme al ordenamiento jurídico la suscripción de un acuerdo transaccional que incluya la obligación de reinstalación de las 619 vallas publicitarias a favor de una empresa particular, en este caso IMPACTO URBANO, como tampoco la concesión del uso de espacios o inmuebles del dominio público municipal durante un periodo de 10 años, que fue lo originalmente estipulado en el Contrato Transaccional.

100. Con acierto, el Concejo de Regidores reflexionó que, en adición al hecho de que la normativa municipal establece un procedimiento administrativo para la obtención de licencias que habilitan a los interesados para la instalación de elementos o vallas publicitarias en las vías públicas, la suscripción de un contrato que otorgase tales derechos a IMPACTO URBANO implicaría, sin lugar a duda, una concesión administrativa de bienes del dominio público municipal.

101. En lo que respecta a la competencia para contratar de los ayuntamientos, la Ley No.176-07 es enfática al establecer que estos organismos deben cumplir con los principios y procedimientos previstos en la Ley No.340-06 del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones (en adelante “Ley 340-06”). De manera particular, los ayuntamientos deben contratar respetando los principios de publicidad, transparencia, igualdad de posibilidades para los interesados y oferentes, promoción de la competencia y responsabilidad de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los funcionarios. Esto es lo que se desprende de la lectura de los artículos 220 y 221 de la Ley No.176-07 [...].

103. Al analizar los artículos 220 y 221 de la Ley No.176-07, cabe afirmar que no se encuentra legalmente habilitada la potestad administrativa requerida para que los ayuntamientos suscriban contratos de concesión, lo que incluye aquellos que tengan por objeto autorizar el aprovechamiento o uso exclusivo de bienes de dominio público municipal, en favor de particulares, sin agotar previamente un procedimiento de selección de contratistas que cumpla con los principios de publicidad, igualdad, libre competencia, entre otros contemplados por la Ley No.340-06.

104. Vale aclarar que estas restricciones a la contratación no impiden que los ayuntamientos otorguen las autorizaciones correspondientes para la colocación de los elementos o vallas publicitarias, en virtud de su potestad de regulación del uso de suelo que reconoce el artículo 199 de la Constitución de la República, y sus competencias de ordenación y gestión urbanística, de conformidad con la Ley No.176-07, la Ley No. 6232 de 1963 y la Ley No.675 de 1944. Es por ello que el ADN cuenta con la Resolución No.46-99 como reglamento municipal que regula el otorgamiento de las licencias para la instalación de elementos o vallas publicitarias en el Distrito Nacional.

105. Por todo lo anterior, en su labor verificadora de la correcta aplicación de la ley, la Suprema Corte de Justicia debió percatarse de que, evidentemente, la decisión impugnada ordenó la ejecución de cláusulas contractuales que resultan contrarias a la normativa municipal vigente, representan un despojo de las potestades administrativas del ADN, en lo que concierne a la regulación urbanística y la gestión de los espacios públicos, desconociendo que el uso de bienes del dominio público municipal sólo puede ser utilizado por particulares, previa concesión adjudicada a través de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

licitación pública, y, además, que la ejecución de decisiones al margen de la normativa conlleva la comisión de un delito.

106. A pesar de que por efecto del Adendum[sic] Modificatorio fueron excluidas las obligaciones relativas a la reinstalación de vallas publicitarias respecto al Contrato Transaccional, tal situación no fue identificada por la Suprema Corte de Justicia que, al rechazar el recurso de casación, validó la interpretación de que el ADN, aún sin haber suscrito el Contrato de Publicidad Exterior, tiene la obligación de reinstalar 619 vallas publicitarias sin respetar los procedimientos administrativos exigibles, con el agravante de tener que colocar un 70% de tales vallas dentro de los lugares de los cuales fueron removidas en el año 2007 por encontrarse en situación irregular. Se trata, notoriamente, de una obligación contractual contraria al interés público del Distrito Nacional.

107. En efecto, la interpretación rendida por la Suprema Corte de Justicia implica un obstáculo y un entorpecimiento del funcionamiento de los servicios públicos del ADN que tienen por objeto la regulación urbanística y la gestión del ornato público, traduciéndose en un daño tangible en perjuicio de las vías públicas de la ciudad y la movilidad de sus habitantes, toda vez que se desconocen los procedimientos y normas correspondientes a la regulación de la publicidad exterior que se coloca en los espacios públicos, ignorando la necesidad de contar con informes técnicos de la Dirección General de Planeamiento Urbano y afectando, además, la percepción de las tasas municipales que deben recaudarse por estos servicios y aprovechamientos especiales del dominio público municipal, en virtud de los artículos 279 y siguientes de la Ley No.176-07.

108. Es incuestionable la importancia de reconocer la violación de los precedentes constitucionales antes citados, cuya gravedad manifiesta se eleva por cada minuto que transcurre en el estudio del marco normativo de derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público que rige a los entes locales, aspecto penosamente obviado en la incompleta motivación de la sentencia atacada.

109. Pero, como si fuera poco lo denunciado, la situación se torna más grave aun cuando nos percatamos de que, triste y paradójicamente, la ejecución de la sentencia del Tribunal Superior Administrativo, con su eficacia validada por la sentencia atacada, produce un efecto conducente a la comisión de un delito.

110. Sí, un delito por el descuido y el despojo de 619 espacios públicos dentro de recorridas calles y aceras del Distrito Nacional, un delito por la irregular alteración de la situación jurídica de tales bienes del dominio público municipal, en perjuicio de los funcionarios hoy constreñidos a adoptar una decisión ilegal, en menoscabo de los habitantes residentes y transeúntes que aspiran por una mejor ciudad. Esto no puede ser olvidado al momento de deliberar, porque el delito está tipificado por la propia ley municipal.

4.2. Sobre la base de dichas consideraciones, la parte recurrente concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso de Revisión de Decisión Jurisdiccional, por haber sido interpuesto de conformidad con los artículos 53 y 54 de la Ley 137-11.

SEGUNDO: ANULAR la Sentencia núm.142-2019 del 20 de marzo de 2019, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por los motivos precedentemente expuestos, especialmente:

i) por resultar violatoria del derecho al debido proceso y ala tutela judicial efectiva, que consagra el artículo 69 de la Constitución de la República, al no cumplir con el deber de motivación de conformidad con los parámetros



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mínimos fijados por el precedente vinculante que fuere instituido mediante la Sentencia TC/0009/13 del Tribunal Constitucional;

ii) por resultar violatoria de los precedentes fijados por las sentencias TC/0322/14 del 22 de diciembre de 2014, TC/0395/18 del 11 de octubre de 2018, TC/830/18 del 10 de diciembre de 2018, entre otras, que han reconocido la existencia y carácter vinculante del derecho fundamental a la buena administración en beneficio de todas las personas, así como del principio de legalidad que rige las actuaciones administrativas, al validar que mediante un contrato transaccional se ejerzan potestades administrativas, como lo es la asignación de 619 espacios de la vía pública en favor de una empresa particular y para fines de aprovechamiento económico exclusivo mediante la venta de publicidad, al margen de los procedimientos administrativos previstos por la normativa vigente.

TERCERO: ORDENAR el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 54.10 de la Ley 137-11, con la finalidad de que dicho tribunal emita una nueva decisión con estricto apego al criterio establecido por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a la debida motivación de la sentencia como garantía indispensable e integrante del derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

5.1. La empresa recurrida, Impacto Urbano, S.R.L., depositó su escrito de defensa el ocho (8) de julio de dos mil diecinueve (2019), en el que hace las siguientes consideraciones:

33. El Recurso de Revisión intentado por el ADN en la especie pretende que este Honorable Tribunal Constitucional se aboque a conocer y dilucidar sobre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

circunstancias fácticas y cuestiones de mera legalidad que no son de su competencia y que ya han sido debidamente ponderados y decididos por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la sentencia No.030-2017-SSEN-00220 y por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, mediante la hoy Sentencia Recurrída.

36. Honorables Magistrados, fijaos bien que el ADN a lo largo de todo su Recurso concentra su mayor esfuerzo en tratar de explicar circunstancias fácticas o, de hecho, así como aspectos de mera legalidad que no son del ámbito de acción de este Honorable Tribunal [...].

a) Un asunto de mera legalidad: El falso alegato del ADN de que la Resolución No.30/2014 dictada por el Concejo de Regidores eliminó las disposiciones del Contrato Transaccional relativas a la reinstalación de vallas de IMPACTO URBANO. Incluso, en el artículo 23 de su Recurso el ADN estableció textualmente sobre la Resolución No.30-2014 que “esta modificación representa un hecho, y a la vez, un aspecto jurídico esencial (...)” lo que demuestra que el ADN reconoce la mera legalidad de este asunto en particular.

a.1) Este argumento del ADN no solamente es totalmente falso, sino que transgrede olímpicamente el principio de seguridad jurídica y el principio de confianza legítima. Y es que pretende subyugar el Contrato Transaccional (que por el artículo 2052 del código civil tiene autoridad de la cosa juzgada, tal como se indica expresamente en el artículo Séptimo del Contrato Transaccional), que en la especie es un contrato administrativo revestido de una presunción de legalidad, a una supuesta resolución unilateral del Concejo de Regidores, lo cual reafirmaría más bien la responsabilidad de la Administración Pública. Honorables Magistrados, la verdad es que la Resolución No.30/2014 del Concejo de Regidores que aprobó el adendum[sic] al Contrato Transaccional no establece en absolutamente ninguna parte que supuestamente se hayan



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“eliminado” del Contrato Transaccional todas las obligaciones relativas a la reinstalación de las vallas, como pretende hacer creer el ADN [...].

a.3) En definitiva, Honorables Magistrados, queda claro que a lo que realmente se pretende en el apartado segundo de la Resolución No.30/2014 es reiterar que será necesaria la ratificación por el Concejo de Regidores del Contrato de Publicidad Exterior, al que hace referencia el Contrato Transaccional, de manera especial en el párrafo III de su artículo segundo, por tratarse de un contrato “de autorización para el aprovechamiento de los espacios públicos” y no se trata del absurdo que pretende enarbolar el ADN de supuestamente, eliminar toda disposición relativa a la obligación del ADN de restituir las vallas en cuestión [...].

a.4) En otras palabras, luego de un análisis integral del párrafo III, artículo segundo del Contrato Transaccional, de la Resolución No.30/2014 y del adendum, queda claro que: i) La Resolución No.30/2014 no eliminó ninguna disposición del Contrato Transaccional relativa a la reinstalación de las vallas en favor de IMPACTO URBANO; ii) La Resolución No.30/2014 simplemente reiteró la necesidad de que el Contrato de Publicidad Exterior tenga que ser ratificado por el Concejo de Regidores por tratarse de un contrato de “autorización para el aprovechamiento de los espacios públicos”; iii) todas las obligaciones y responsabilidades asumidas por el ADN en el Contrato Transaccional, con excepción de las relativas al pago en naturaleza que originalmente se había pactado para cubrir una parte de la indemnización en favor de IMPACTO URBANO en la especie, permanecieron inalteradas tal como se establece expresamente en el artículo segundo del adendum.

b) Un asunto de mera legalidad: El falso argumento del ADN de que el Anexo D) del Contrato Transaccional, que contiene el Contrato de Publicidad Exterior que debe ser ratificado en favor de IMPACTO URBANO, es un documento meramente referencial;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b.1) El anexo D del Contrato Transaccional no es una simple referencia, sino que se trata de un documento que forma parte integral y, por tanto, vinculante, del mismo tal como se indica expresamente en el artículo Tercero de dicho Contrato Transaccional [...].

c) Un asunto de mera legalidad: El argumento tergiversado del ADN de que el Concejo de Regidores del ADN no se comprometió por medio del contrato Transaccional a ratificar el Contrato de Publicidad Exterior;

[...] El Concejo ejecutó en ejercicio de su discrecionalidad la ratificación del Contrato Transaccional que disponía claramente obligación de ratificar el Contrato Publicidad Exterior en la medida en que se tratase del modelo de contrato que forma parte integral del Contrato Transaccional, como su Anexo D. En otras palabras, el concejo de Regidores ejerció su discrecionalidad al momento de ratificar el contrato Transaccional y el Adendum, obligando de esta manera al ADN como órgano (lo cual incluye tanto a la Alcaldía como al propio Consejo [sic] de Regidores) a cumplir con lo pactado, lo cual incluye la ratificación del contrato de publicidad exterior.

d) Un asunto de mera legalidad: El argumento falso del ADN de haber cumplido con sus obligaciones y responsabilidades asumidas ante IMPACTO URBANO mediante el Contrato Transaccional, por el mero trámite del Contrato de Publicidad Exterior para su ratificación por el concejo de Regidores que realizó el entonces alcalde, Esmérito Salcedo Gavilán, por medio de la Comunicación No.SG/355/2015, de fecha 2 de julio de 2015;

e) Un asunto de mera legalidad: El argumento tergiversado del ADN de que no suscribió libre y voluntariamente el Contrato Transaccional con IMPACTO URBANO;

e.1) En la especie, no cabe absolutamente ninguna duda de que “el libre y voluntario concurso de las voluntades de las partes” se mantuvo incólume en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todo en todo el proceso de elaboración, firma y ratificación por el Concejo de Regidores del contrato Transaccional; así como en la elaboración de adendum, aprobación de adendum por el Concejo de Regidores y firma del adendum. Y es que se encuentra extensamente documentado (como puede verificarse en los documentos anexos del presente escrito) que el ADN (tanto el Alcalde como el Consejo [sic] de Regidores) manifestaron reiteradas veces su intención de transigir con IMPACTO URBANO, como efectivamente hicieron, tal como se demuestra en virtud de las Resoluciones del Concejo de Regidores Nos.21/2014 del 11 de abril de 2014; 25/2014 de fecha 2 mayo 2014; 30/2014 16 de junio de 2014 (Anexos M, D y F, respectivamente).

f) Un asunto de mera legalidad: La falacia del ADN de que la cláusula de condición suspensiva o revocación del Contrato Transaccional está vigente;

[...] En otras palabras, la ratificación a la que se refiere el precitado artículo Décimo del Contrato Transaccional se produjo en virtud de la Resolución No.25-2014 del Concejo de Regidores, por lo que dicha cláusula de condición suspensiva y resolutoria quedó sin aplicación alguna en la especie, por haberse logrado el objetivo que la misma perseguía: que se ratificara el Contrato Transaccional.

g) Un asunto de mera legalidad: El argumento mendaz del ADN de la reinstalación de las vallas en favor de IMPACTO URBANO no es una obligación exigible;

g.1) Honorables Magistrados, la responsabilidad y obligación del ADN de restituir y permitir la reinstalación de las vallas se ha configurado como una obligación principal en el Contrato Transaccional, tal como lo reconoció expresamente la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la hoy Sentencia Recurrida [...].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g.2) Esto es así, sin perjuicio de que la reinstalación de las vallas se perfeccione con la ratificación del Contrato de Publicidad Exterior, que es lo que permitirá a IMPACTO URBANO explotar comercialmente dichas vallas. En fin, la obligación de restituir y reinstalar las vallas se origina en el Acuerdo Transaccional y su perfeccionamiento (su explotación comercial) se consumará con la ratificación del Contrato de Publicidad Exterior.

h) Un asunto de mera legalidad: La patraña del ADN de que el Contrato Transaccional y el Contrato de Publicidad Exterior (pendiente de ratificar) no se corresponden con las normativas y reglamentos municipales del Distrito Nacional sobre el servicio de publicidad exterior, en especial las relativas a las dimensiones y medidas de las vallas; y que las obligaciones asumidas por el ADN ante IMPACTO URBANO, en el marco del Contrato Transaccional son de imposible cumplimiento;

h.1) El propio Contrato Transaccional indica expresamente en su artículo segundo las dimensiones, medidas y materiales de que estarán hechas las vallas, todo lo cual se encuentra detallado en el Anexo A) del mismo. O sea que, el ADN ya había aprobado en el Contrato Transaccional el tipo de valla a ser instaladas por IMPACTO URBANO, lo cual tiene presunción de legalidad, o sea, que dichas vallas cumplen con los parámetros y requisitos exigidos por las normas municipales pertinentes. Además, se sabía de antemano las áreas o lugares donde se restablecerían las vallas, ya que se trata de los lugares donde originalmente se encontraba las mismas antes de que fueran arbitrariamente removidas de su lugar por el ADN en perjuicio de los derechos adquiridos de IMPACTO URBANO. Esto se puede verificar con la simple lectura del contrato Transaccional, por lo que este es un argumento cuanto menos baladí.

h.2) Honorables Magistrados, el Contrato de Publicidad Exterior constituye el anexo D) del Contrato Transaccional (y que de hecho forma parte integral del mismo, como bien indica el propio Contrato Transaccional) que fue incluso



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inicialado y firmado por las partes como manifestación de consentimiento de que ese era el contenido que deseaban formalizar al momento de la ratificación por el Consejo [sic] de Regidores, el cual fue elaborado en consonancia con las normativas municipales pertinentes. La ratificación a la que están obligados el Concejo de Regidores (en virtud de la resolución que ratificó el acuerdo transaccional) consiste en una mera verificación de que efectivamente el contrato que entrará formalmente en vigencia es el mismo que fue introducido como anexo D del Acuerdo. Pero, además, Honorables Magistrados, el ADN en su Recurso se contenta con la mera denuncia de supuesta violación a las normativas o reglamentos de publicidad exterior pero no indica con precisión en qué consisten tales violaciones ni tampoco indican por qué, supuestamente, las obligaciones consagradas en el Contrato Transaccional son supuestamente de imposible cumplimiento. En cuanto a este último, vale resaltar que, aun si fuera cierto, el ADN no podría nunca prevalecerse de su propia falta para incumplir con sus obligaciones legítimamente asumidas ante IMPACTO URBANO por medio del Contrato Transaccional.

h.3) Honorables magistrados, la reinstalación de las vallas no configura en lo absoluto una violación a ninguno de los reglamentos relativos a publicidad exterior. Al contrario, la restitución de las vallas se sustenta en un documento cuya legalidad se presume y, por cierto, se ha visto consolidada (o sea, el Contrato Transaccional), el cual fue no solo firmado por el alcalde y el ADN sino también ratificado por el Concejo de Regidores de dicho ayuntamiento. El Contrato Transaccional se encuentra revestido de una presunción de legalidad por tratarse de un contrato administrativo y el ADN no puede alegar que dicho acuerdo, en cuya elaboración él mismo participó directamente y fue ratificado dos veces por el Concejo de Regidores de dicho ayuntamiento, ahora supuestamente transgrede el Reglamento Municipal sobre Publicidad Exterior. Más aún, la reinstalación de las vallas responde a la restitución de los derechos de IMPACTO URBANO quien se encontraba en dichos lugares antes que cualquier otra empresa, lo cual le fue reconocido por diversas sentencias de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distintos tribunales, que fueron precisamente las que condujeron finalmente al ADN a pactar o transigir con IMPACTO URBANO mediante el Contrato Transaccional.

i) Un asunto de mera legalidad: La argucia del ADN en afirmar que los ayuntamientos no pueden transigir en asuntos relativo a la prestación del servicio de publicidad exterior;

i.1) El ADN no ha transigido con relación al ejercicio de una de sus atribuciones o facultades ya que el servicio de publicidad exterior se presta con un simple permiso, autorización o licencia que otorga el ayuntamiento a la empresa de que se trate, siempre que cumpla con las normativas de lugar (en particular, el Reglamento 46-99). En la especie se ha elaborado un Contrato de Publicidad Exterior en virtud de las circunstancias especiales que caracterizan este caso en particular, donde existe un Contrato Transaccional que pone fin a unas litis de índole civil, administrativa y penal que existieron entre IMPACTO URBANO, el ADN y el entonces alcalde, Esmérito Salcedo Gavilán. Resulta inadmisibles la intención que tiene ahora el ADN de pretender restar méritos al Contrato Transaccional (que, repetimos, se encuentra revestido de una presunción de legalidad que se ha visto incluso consolidada), luego de haberlo firmado y de haber sido debidamente ratificado por el Concejo de Regidores en cumplimiento de la ley. Además, nunca se ha cuestionado la validez del Contrato Transaccional, hasta este momento en que pretende hacerlo a modo de contrabando el ADN en su Recurso, sobrepasando así la esfera competencial de este Honorable Tribunal Constitucional.

j) Un asunto de mera legalidad: La falacia del ADN de que en los asuntos relativos a la prestación de los servicios de publicidad exterior es necesario que los ayuntamientos realicen un proceso de licitación pública, conforme las disposiciones de la Ley No.340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y sus modificaciones;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j.1) Honorables, absolutamente ninguna de las empresas en todo el territorio nacional que actualmente prestan el servicio de publicidad exterior en las distintas ciudades de la República Dominicana han tenido que agotar un proceso de licitación pública. Por lo que el argumento del ADN de que en la especie debió agotarse dicho proceso de contratación pública, resulta escandalosamente discriminatorio en contra de IMPACTO URBANO y, por consiguiente, violatorio del artículo 39 de la Constitución. La Ley 340-06 no aplica para los supuestos de prestaciones de servicios de publicidad exterior, pues no se configura una concesión como la que concibe la referida normativa de contrataciones públicas, ya que se trata de una mera cesión o permiso de uso de suelo, que se otorga mediante la obtención de un registro ante el ayuntamiento y una licencia. Es un absurdo pensar que todo el que pretenda erigir una valla publicitaria en la ciudad tenga que agotar un proceso de licitación pública ante los ayuntamientos. El servicio de publicidad exterior está sujeto a un régimen especial de contratación y no implica una erogación de fondos públicos, por lo que la Ley 340-06 no aplica[...].

j.3) Entonces, queda claro que la emisión de la licencia para la publicidad exterior es una actividad reglada de los ayuntamientos que se encuentra exenta de la aplicación de las disposiciones de la Ley No.340-06, pues no se trata de una concesión propiamente dicha de bienes de dominio público. [...] evidentemente, la colocación o instalación de las vallas de publicidad exterior NO la realizan los ayuntamientos sino las empresas que, como IMPACTO URBANO, se dedican a ese negocio; ni tampoco se trata de un servicio propio de los ayuntamientos, por lo que queda claro que la Ley 340-06, por disposición del artículo 214 de la Ley No.176-07, no aplica en la especie.

k) Un asunto de mera legalidad: El argumento del ADN de que la interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia sobre los hechos, elementos fácticos del caso y leyes aplicables fueron incorrectas;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k.1) La hoy Sentencia Recurrída fue dictada ceñida a las obligaciones y responsabilidades que asumió el ADN ante IMPACTO URBANO en el marco del Contrato Transaccional, el cual nunca ha sido impugnado por el ADN por lo que prevalece la presunción de legalidad del mismo [...].

l) Un asunto de mera legalidad: La calumnia del ADN de que en la especie se ha cometido un supuesto delito contra los bienes de dominio público del Distrito Nacional, a la luz del artículo 181 de la Ley No.176-07;

l.1) El artículo 181 de la Ley No.176-07 versa sobre el régimen de protección de los bienes del dominio público. El párrafo II del mencionado artículo tipifica como un delito equivalente al desfalco, la abstención o colusión en el Código Penal vigente, el acto de alterar el estatus jurídico de los bienes de dominio público cuando esto se realice por los funcionarios de los ayuntamientos en violación a las disposiciones contenidas en la Ley 176-07. En su Recurso, el ADN alega que la hoy Sentencia Recurrída produce un “efecto conducente a la comisión de un delito” en perjuicio, según ellos, “de los funcionarios hoy constreñidos a adoptar una decisión ilegal”. Este argumento es profundamente ilógico, empezando por el hecho de que, en la especie, de ninguna forma se tipifica el delito de alteración de estatus jurídico de bienes de dominio público (especialmente por el hecho de que no hay ningún bien de dominio público envuelto en la especie, sino que se trata de un mero uso de suelo), pero más porque fueron los mismos funcionarios del ADN (tanto en su alcaldía como el Concejo de Regidores) quienes firmaron y ratificaron el Contrato Transaccional mediante el cual se obligaron, inter alia, a restituir las vallas de IMPACTO URBANO. Por lo que resulta un sin sentido[sic] garrafal alegar que el cumplimiento del Contrato Transaccional (en el que ellos mismos participaron directamente confeccionándolo, firmándolo y ratificándolo, siguiendo con todos los requisitos legales pertinentes) conduce a que se cometa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un delito de los funcionarios por coaccionarles a una actuación supuestamente ilegal.

40. Así las cosas, el Recurso del ADN debe declararse inadmisibile por el mismo versar realmente sobre aspectos y cuestiones de hecho, así como de mera legalidad, que no son de la competencia de este Honorable Tribunal Constitucional.

47. En el caso de la especie, el ADN alega que le fueron vulnerados el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, al no cumplirse según ellos el deber de motivación según los parámetros fijados por este Honorable Tribunal en su sentencia No.TC/0009/13, todo lo cual lo vinculan a una alegada omisión de estatuir. Sin embargo, reiteramos, la realidad es, como bien hemos comprobado en el apartado anterior de este escrito, que el ADN lo que pretende es que sean dilucidadas (de nuevo) cuestiones de mera legalidad, cuestiones de hecho, fácticas, que ya han sido debidamente ponderadas por los Tribunales ordinarios revistiendo la especie de una falsa violación de derechos fundamentales y de una inexistente contradicción de la Sentencia Recurrída con ciertos precedentes del Tribunal Constitucional. Así las cosas, el Recurso del ADN escapa totalmente el ámbito de acción del artículo 53 de la LOTCPC y, por tanto, de ese Honorable Tribunal Constitucional. Entonces, con la simple lectura del Recurso del ADN queda evidenciado que la supuesta violación de derechos fundamentales en la especie carece de fummus bonis iuris[sic].

52. El ADN en su Recurso pretende argumentar que la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, se produjo por una supuesta falta de debida motivación u omisión de estatuir por parte de la Suprema Corte de Justicia en la hoy Sentencia Recurrída.[...] Es importante destacar que esta supuesta violación de los derechos fundamentales del ADN nunca fue planteada ante la Suprema Corte de Justicia, jurisdicción inmediatamente superior al Tribunal Superior Administrativo que dictó la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencia No.030-2017-SSEN-00220 mediante la cual se ordenó el cumplimiento del Contrato Transaccional en la especie (lo cual fue refrendado por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia mediante la hoy Sentencia Recurrída). Y esto es importante destacarlo porque en la Sentencia Recurrída se esgrimen prácticamente los mismos razonamientos lógico-jurídicos que plasmó la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en virtud de su sentencia No.030-2017-SSEN-00220 mediante la cual se ordenó al ADN cumplir con el Contrato Transaccional de la especie [...].

53. Este Honorable Tribunal Constitucional ha manifestado por medio de su jurisprudencia que la invocación de la violación de los derechos fundamentales debe realizarse en jurisdicción inmediatamente superior [...].

54. Con la simple lectura de la hoy Sentencia Recurrída queda claro que el ADN nunca alegó una supuesta falta de motivación en la sentencia No.030-2017-SSEN-00220 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Honorables Magistrados, es muy importante destacar que la Suprema Corte de Justicia en la hoy Sentencia Recurrída no hizo más que reiterar y aclarar las mismas motivaciones y consideraciones que planteó el mencionado Tribunal Superior Administrativo en su sentencia de la especie. Por lo que, si el ADN consideraba que dichas motivaciones resultaban insuficientes, debió entonces alegar la supuesta violación de su derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva ante la Suprema corte de Justicia y no pretender utilizar dicho argumento ante este Honorable Tribunal Constitucional, con el único fin de forzar la admisibilidad de su Recurso[...].

55. Entonces, queda claro que el ADN debió necesariamente haber invocado la supuesta vulneración de estos derechos fundamentales ante la Suprema Corte de Justicia, cosa que no hicieron. Por lo tanto, el Recurso del ADN no cumple con el requisito estipulado en el literal a) del artículo 53.3 de la LOTCPC en lo relativo a la invocación de vulneración del debido proceso y a la tutela judicial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectiva que supuestamente les han sido vulnerados por una supuesta falta de motivación u omisión de estatuir [...] por lo que, el presente Recurso deviene en inadmisibile.

[...] con la simple lectura de los considerandos de la Sentencia Recurrída [...] se denota que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia aplicó debidamente las disposiciones legales pertinentes y en base a ello, ratificó la decisión de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo establecida en su sentencia No.030-2017-SSEN-00220 de ordenar al ADN a cumplir con el Contrato Transaccional [...].

61. Honorables Magistrados, es importante enfatizar que en la especie no solo no se produjo ninguna violación en contra del ADN que ameritara su subsanación por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia mediante la hoy Sentencia Recurrída (ya que el violador de derechos en la especie es, precisamente el ADN, en perjuicio de IMPACTO URBANO como bien han detectado tanto la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo como la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en sus respectivas sentencias), sino que en la Sentencia Recurrída se elabora una explicación lógico-jurídica sobre el asunto, totalmente prístina y apegada a Derecho. En esta tesitura, se denota que el presente Recurso deviene inadmisibile por incumplimiento del requisito establecido en el literal b) del artículo 53.3 de la LOTCPC.

63. Ahora bien, consideramos hacer énfasis en que lo que se denota en la Sentencia Recurrída es todo lo contrario a lo que alega el ADN, ya que, efectivamente la Suprema Corte de Justicia decidió conforme a la normativa legal y haciendo una correcta motivación de sus decisiones en la especie. En la Sentencia Recurrída, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se cuidó de explicar muy clara y detalladamente sus consideraciones y el fundamento de sus planteamientos [...]. En fin, no hay ninguna acción u omisión verificable por parte de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, a propósito de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] *la determinación del alcance y los límites de los acuerdos transaccionales que suscriban los organismos de la Administración Pública es, irrefutablemente, una cuestión de mera legalidad de la competencia de los Tribunales ordinarios (tal como ha ocurrido en la especie donde el Tribunal Superior Administrativo y la Suprema Corte de Justicia ya han establecido correctamente el alcance del Contrato Transaccional, en base a los presupuestos de hechos y de derecho del caso).*

87. Es evidente que el ADN se encuentra profundamente confundido. No parece percatarse de que:

- i) El Contrato identificado como AE-0030-14 es el Contrato Transaccional.*
- ii) El Contrato Transaccional fue debidamente ratificado por el Concejo de Regidores mediante la Resolución No.25-/2014.*
- iii) El Contrato de publicidad Exterior es el Anexo D) del Contrato Transaccional y que forma parte integral de este último.*
- iv) El Contrato de Publicidad Exterior, o sea, el Anexo D) (que vale recordar que el mismo fue inicialado y firmado, según consta en el Anexo H del presente escrito) del Contrato Transaccional, debía ser ratificado inmediatamente se realizare la ratificación del Contrato Transaccional y, para tales fines, el ADN y el entonces alcalde debían tomar las medidas necesarias para lograrlo y efectivamente reinstalar las vallas de IMPACTO URBANO.*
- v) En definitiva, el ADN confunde el cumplimiento del Contrato Transaccional (ratificado, vigente y vinculante) con el cumplimiento del Contrato de Publicidad Exterior (pendiente de ratificación y cuyo contenido es el Anexo D del Contrato Transaccional, del cual es parte integral).*

88. Honorables Magistrados, lo que ordena claramente la sentencia No.030-2017-SS-EN-00220 de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo (lo cual se verifica en el apartado Tercero de su decisum) y que fue ratificado por la hoy Sentencia Recurrída, es que el “(...) AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

NACIONAL (ADN) [ejecute] las cláusulas estipuladas en el Contrato núm. AE-0030-14 y su respectivo adendum (...) o sea, el Contrato Transaccional y no el Contrato de Publicidad Exterior (cuya ratificación se pretende en la especie, por ser una obligación asumida por el ADN en el Contrato Transaccional)”.

89. El ADN, a pesar de que la Sentencia Recurrída la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia explicó muy clara y detalladamente la diferencia entre un contrato y otro, parece seguir ignorado que el documento cuyo cumplimiento le han ordenado (el Contrato Transaccional) y por eso pretende insistir en una supuesta violación al Reglamento No.46-99 sobre Publicidad Exterior, pasando por alto que el Contrato Transaccional indica en su artículo segundo, así como en su Anexo A), todo lo relativo a las medidas y dimensiones de las vallas, lo cual se realizó de manera mancomunada entre IMPACTO URBANO y el ADN y de conformidad con el mismo Reglamento 46-99 sobre Publicidad Exterior. Por consiguiente, lógicamente, el Anexo D) del Contrato Transaccional (o sea, el Contrato de Publicidad Exterior, aún pendiente de ratificación) se regirá en virtud de lo acordado en el Contrato Transaccional.

90. En otro sentido, resulta que la Suprema Corte de Justicia como corte de casación no podía avocarse a verificar si el Contrato de Publicidad Exterior (pendiente de ratificar) se había confeccionado en cumplimiento o no de las normativas y reglas relativas a la prestación del servicio de publicidad exterior, específicamente en cuanto a las medidas y dimensiones de las vallas (lo cual, como ya hemos demostrado, sí fue efectivamente cumplido en virtud del Anexo A del Contrato Transaccional) ya que de lo que se trata en la especie es que al ADN se le ha ordenado cumplir con el Contrato Transaccional [...]. Entonces, en vista de que el asunto sobre el cual versa la Sentencia Recurrída es en cuanto a lo ordenado por la sentencia No.030-2017SSEN-00220 de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo de que el ADN diera cumplimiento a Contrato Transaccional (que a su vez implica que el ADN proceda a la ratificación del Contrato de Publicidad Exterior), resulta evidente entonces que en el Recurso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Casación que se intentó en la especie la Suprema Corte de Justicia se limitara a verificar si la ley fue bien o mal aplicada con relación a la orden de cumplir el Contrato Transaccional y NO del Contrato de Publicidad Exterior, el cual se encuentra pendiente de ratificación (y que dicha ratificación se logrará, precisamente, con el cumplimiento efectivo del Contrato Transaccional por tratarse de una de las obligaciones allí consagradas que le debe el ADN a IMPACTO URBANO).

93. Es preciso resaltar ante vosotros que la Sentencia Recurrída cumple totalmente con todos los elementos de la debida motivación que ha identificado este Honorable Tribunal Constitucional en sus sentencias, especialmente las ya mencionadas Nos.TC/0009/13 y TC/0135/14. Veamos:

m) La Sentencia Recurrída desarrolla de forma sistemática los medios que fundamentan sus decisiones.

n) La Sentencia Recurrída expone de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar.

o) La Sentencia Recurrída manifiesta las consideraciones pertinentes que permiten determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada.

p) La Sentencia Recurrída evita la mera enunciación genérica de principios o indicación de las disposiciones legales; y

q) En la Sentencia Recurrída la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se aseguró de que la fundamentación de su fallo se cumpla con la función de legitimar las actuaciones de dicho tribunal ante la sociedad.

95. Entonces, como se puede apreciar en la Sentencia Recurrída, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia sí dio respuesta al argumento del ADN acerca de la supuesta necesidad de separar el Contrato Transaccional del Contrato de Publicidad Exterior [...].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96. *En otro sentido, el ADN en el párrafo 90 de su Recurso alega que otro elemento que supuestamente no fue cubierto por la motivación de la sentencia atacada fue que, según ellos, “los pagos acordados por sí solos pusieron fin al pleito objeto de transacción (...)”.*

97. *Honorables Magistrados, esta afirmación del ADN resulta burdamente falsa. El ADN en ninguna parte de su Recurso de Casación (como podrán verificar en el legajo de documentos que conforman este expediente), producto del cual fue dictada la hoy Sentencia Recurrída, alegó que el pleito entre las partes había finalizado por el solo hecho de haberse acordado unos pagos en el Contrato Transaccional. Y es que [...] resulta que el ADN en la especie tampoco ha cumplido con el pago total convenido en el Contrato Transaccional a modo de compensación a favor de IMPACTO URBANO, quedando pendiente a la fecha de hoy el pago de varias cuotas, no obstante haberse vencido ventajosamente el plazo para culminar con los motivos; y a pesar de los esfuerzos judiciales y extrajudiciales que IMPACTO URBANO ha tenido que realizar para concluir con este aspecto en particular del Contrato Transaccional.*

98. *Por eso, el ADN no es capaz de demostrar por absolutamente ningún medio que ha realizado los pagos de lugar en la especie ni, mucho menos, que haya cumplido con la reinstalación de las vallas y la ratificación del Contrato de Publicidad Exterior, todo lo cual fue establecido expresamente en el Contrato Transaccional.*

100. *Honorables Magistrados, lo primero es que el ADN no indica con precisión cómo supuestamente el principio de legalidad ha sido conculcado en la especie por la Sentencia Recurrída [...].*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] *quien h visto conculcado el principio de seguridad jurídica y de legalidad en este caso es nada más y nada menos que IMPACTO URBANO, lo cual ha sido confirmado tanto por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la sentencia No.030-2017-SSEN-00220, así como por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia mediante la hoy Sentencia Recurrída [...].*

107. Honorables Magistrados, en la especie, el derecho fundamental a la buena administración SÍ se encuentra vulnerado, pero en perjuicio de IMPACTO URBANO y no del ADN, pues este último es quien está llamado a salvaguardar dicho derecho en favor de los administrados y no viceversa como increíblemente trata de plantearse en el Recurso de la especie. Esto ha sido ha demostrado en virtud de la sentencia No.030-2017-SSEN-00220 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo y reconfirmada por la hoy Sentencia Recurrída, ya que IMPACTO URBANO había confiado, en base a los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, legalidad y derecho a la buena administración, que el ADN cumpliría con sus obligaciones y responsabilidades asumidas en virtud del Contrato Transaccional, lo cual evidentemente no ha ocurrido.

108. En vista de todo lo antes expuesto, podemos afirmar que la Sentencia Recurrída es a todas luces respetuosa de las disposiciones legales pertinentes y que, además, la misma no ha provocado la vulneración de ninguno de los derechos del ADN.

5.2. En función de las precedentes consideraciones, la empresa recurrida, Impacto Urbano, S.R.L., solicita al Tribunal lo siguiente:

PRIMERO: Que se DECLARE inadmisibile el presente recurso de revisión de sentencia jurisdiccional incoado por el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL en contra de la sentencia No.142-19 de fecha 20 de marzo de 2019, dictada por la Tercera Sala de los [sic] Laboral, Tierras, Contencioso-



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, en virtud de todos los argumentos expuestos en este escrito.

SEGUNDO: Que en el hipotético caso en que el recurso de revisión de sentencia jurisdiccional incoado por el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL en contra de la sentencia No.142-19 de fecha 20 de marzo de 2019, dictada por la Tercera Sala de los [sic] Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia no sea declarado inadmisibles, que se RECHACE en cuanto al fondo dicho recurso por no existir en la especie contradicción alguna con los precedentes del Tribunal Constitucional ni tampoco existir violación de los derechos fundamentales del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, específicamente, que no existe violación en la especie de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva por una supuesta falta de motivación u omisión de estatuir en la sentencia No.142-2019 de fecha 20 de marzo de 2019, en virtud de los argumentos expuestos en el presente escrito y por tanto CONFIRMAR en todas sus partes la citada sentencia.

6. Opinión de la Procuraduría General de la República

Se hace constar que en los documentos que conforman el expediente relativo al presente caso no obra ningún escrito o dictamen contentivo de la opinión proveniente de la Procuraduría General de la República.

7. Pruebas documentales

Entre los documentos que figuran en el expediente concerniente al recurso que nos ocupa, los realmente relevantes, a los fines de los alegatos y conclusiones de las partes y a la solución que se dará al asunto, son los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Escrito del recurso de revisión interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), del siete (7) de junio de dos mil diecinueve (2019), recibido por este tribunal el primero (1^{ro}) de octubre de dos mil diecinueve (2019).
2. Una copia certificada de la Sentencia núm.142-2019, dictada el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019) por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, expedida el tres (3) de junio de dos mil diecinueve (2019).
3. Acto núm.210/2019, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán M., alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019), mediante el cual se notifica la indicada sentencia a la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).
4. Un memorándum del dieciséis (16) de abril de dos mil diecinueve (2019), emitido por la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual se notifica a la parte recurrida la referida sentencia.
5. El acto núm.102/2019, instrumentado por el ministerial Francisco José Reyes Taveras, alguacil ordinario de la Corte de Apelación de Santo Domingo el diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019), mediante el cual se notifica a la sociedad Impacto Urbano, S.R.L., el escrito relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional.
6. Escrito de defensa depositado el ocho (8) de julio de dos mil diecinueve (2019) por la empresa Impacto Urbano, S.R.L.
7. Acto núm. 892/2019, instrumentado por el ministerial Erasme Paredes de los Santos, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia el diecinueve (19) de julio de dos mil diecinueve (2019), mediante el cual se notifica al Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) el señalado escrito de defensa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Copia de la Sentencia núm.030-2017-SSen-00220, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017).
9. Copia del “contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior núm.AE-0030-14”, suscrito el treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014) entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el alcalde del Distrito Nacional, señor Esmérito Salcedo Gavilán, y la empresa Impacto Urbano, S.R.L.
10. La Resolución núm.21/2014 del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
11. La Resolución núm.25/2014 del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
12. La Resolución núm.30/2014 del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
13. El “adendum [*sic*] modificatorio del contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior núm. CE-0050-14”, de once (11) de julio de dos mil catorce (2014), suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el alcalde del Distrito Nacional, señor Esmérito Salcedo Gavilán, y la empresa Impacto Urbano, S.R.L.
14. El borrador del contrato de publicidad exterior a ser suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la sociedad Impacto Urbano, S.R.L.
15. El borrador del “adendum [*sic*] modificatorio del contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior núm.CS-0000-14”, a ser suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el alcalde del Distrito Nacional, señor Esmérito Salcedo Gavilán, y la empresa Impacto Urbano, S.R.L.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del caso

El conflicto a que este caso se refiere tiene su origen en los siguientes hechos: a) el treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014) el Ayuntamiento del Distrito Nacional, representado por el alcalde de entonces, señor Esmérito Salcedo Gavilán, y la empresa Impacto Urbano, S.R.L., suscribieron 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 la mencionada empresa pudiese instalar vallas de su propiedad, así como la entrega, por parte del ADN a dicha empresa, del inmueble ubicado en la manzana núm.1120 del Distrito Catastral núm.1 del Distrito Nacional, como dación en pago; b) dicho convenio fue aprobado por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional mediante la Resolución núm. 25/2014, del dos (2) de mayo de dos mil catorce (2014); c) el once (11) de julio de dos mil catorce (2014) las partes suscribieron una adenda al referido convenio, mediante la cual acordaron excluir la señalada dación en pago y sustituirla por un pago de dos millones de dólares de los Estados Unidos de América (\$2,000,000.00) en favor de la empresa; d) el siete (7) de agosto, el ocho (8) de octubre y el dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015) la empresa Impacto Urbano, S.R.L., 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) el veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016) la sociedad Impacto Urbano, S.R.L., interpuso un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, en ejecución de contrato transaccional y responsabilidad patrimonial, el cual tuvo como resultado la Sentencia núm. 030-2017-SEN-00220, dictada el treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017) por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo; decisión que admite el recurso y conmina al Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) a ejecutar las cláusulas estipuladas en el contrato núm. AE-0030-14 y su adenda; f) el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siete (7) de junio de dos mil diecinueve (2019) el Ayuntamiento del Distrito Nacional interpuso un recurso de casación contra esa decisión, recurso que tuvo como consecuencia la Sentencia núm.142-2019, dictada el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019) por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia; decisión que rechaza el recurso de casación y confirma la sentencia recurrida y g) no conforme con esta última decisión, el Ayuntamiento del Distrito Nacional interpuso el recurso de revisión que ahora ocupa la atención de este órgano constitucional.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer los recursos de revisión constitucional, de decisión jurisdiccional según lo dispuesto por artículos 277 de la Constitución de la República y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

10.1. Según lo prescrito por los artículos 277 de la Constitución y 53 de la Ley núm. 137-11, las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad a la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) son susceptibles del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional. En el presente caso se cumple el indicado requisito, debido a que la sentencia recurrida ha sido dictada en última instancia por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, puesto que el rechazo del señalado recurso de casación puso fin en sede judicial al proceso iniciado por la empresa Impacto Urbano, S. R. L., contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional.

10.2. De conformidad con el señalado artículo 53, el recurso de revisión constitucional contra decisiones jurisdiccionales procede en tres casos, a saber:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2) cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional, y 3) cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurran y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos:

a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma.

b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada.

c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.

Párrafo. - La revisión por la causa prevista el numeral 3 de este artículo solo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando este considere que, en razón de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El Tribunal siempre deberá motivar sus decisiones.

10.3. Sobre la aplicación de los señalados requisitos de admisibilidad, el Tribunal Constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0123/18, del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), lo siguiente:

[...] la citada sentencia justificó la unificación sobre la base de la divergencia de lenguaje utilizado en las decisiones que integran nuestra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisprudencia al aplicar el precedente de la Sentencia TC/0057/12, razón por la que en lo adelante el Tribunal Constitucional optará por determinar si los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, dispuestos en el artículo 53.3 LOTCPC, se encuentran satisfechos o no satisfechos, de acuerdo al examen particular de cada caso¹.

10.4. En el presente caso el recurso se fundamenta -según lo consignado por el recurrente en su escrito de impugnación- en la desnaturalización de los hechos relativos al asunto, la errada interpretación de las pruebas, la vulneración del derecho de defensa, la violación de los principios de congruencia e inmutabilidad del proceso (por fallo *ultra petita*), la violación de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso (específicamente el derecho a la motivación de la sentencia) y la violación de un precedente constitucional. Ello quiere decir que el recurrente invoca, como fundamento de su recurso, la tercera causa de admisibilidad del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11.

10.5. Por consiguiente, a la luz de lo indicado es preciso determinar si en el presente caso han sido satisfechos los requisitos a que el artículo 53 sujeta la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, a lo cual se procederemos a continuación.

10.6. En lo concerniente al acápite *a* del artículo 53.3, el recurrente ha invocado *oportunamente* la alegada vulneración de los derechos fundamentales enunciados, si se toma en consideración que lo ha hecho con ocasión del presente recurso; vulneración que imputa, es decir, que atribuye, al órgano jurisdiccional que dictó la sentencia impugnada; imputación que, de manera obvia, sólo ha sido posible después de dictada esa decisión. Ello pone en evidencia que ha sido satisfecho el primero de los referidos requisitos.

¹ Este mismo criterio fue reiterado en la sentencia TC/0377/18, de 10 de septiembre de 2018.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.7. Respecto del acápite *b* del artículo 53.3, la sentencia impugnada ya adquirió la *autoridad de la cosa juzgada* en sede judicial, puesto que esa decisión no es susceptible de recurso alguno en sede judicial. Con ello queda satisfecho este segundo requisito.

10.8. En cuanto al acápite *c*, el recurrente ha imputado a la Suprema Corte de Justicia, órgano judicial que dictó la sentencia impugnada, la violación de los derechos fundamentales invocados por él, lo que obliga al Tribunal Constitucional a adentrarse en el análisis de lo alegado como una cuestión relativa al fondo del asunto, no como mera cuestión previa. Ello significa, por consiguiente, que también ha sido satisfecho este tercer requisito de admisibilidad del recurso de revisión.

10.9. La admisibilidad del recurso de revisión constitucional está condicionada, además, a que el contenido del recurso esté referido a un asunto de especial trascendencia o relevancia constitucional. La decisión concerniente a esta cuestión siempre deberá ser motivada por el Tribunal Constitucional, según el mandato del párrafo del mencionado artículo 53.

10.10. De acuerdo con el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, que el Tribunal Constitucional considera aplicable a esta materia, la especial trascendencia o relevancia constitucional “[...] se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales”. Esta noción, de naturaleza abierta e indeterminada, fue definida por este tribunal en la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en la que este órgano constitucional estableció que la especial trascendencia o relevancia constitucional sólo se configura si se dan los siguientes supuestos:

1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

10.11. En lo concerniente al presente caso, luego de haber estudiado y ponderado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, este tribunal verifica que el recurso de revisión constitucional en cuestión tiene por fundamento, como alegato sustancial, la violación, en perjuicio del ahora recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, de algunas garantías relativas, en su esencia, a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. El análisis de esas imputaciones permitirá a este tribunal afinar y afianzar criterio respecto de los derechos alegadamente vulnerados, especialmente con relación a la preservación del derecho a la prueba, componente básico del derecho de defensa.

10.12. Esto último pone de manifiesto que el presente caso tiene especial trascendencia o relevancia constitucional.

10.13. Procede, por consiguiente, declarar la admisibilidad del presente recurso de revisión y conocer el fondo del asunto.

11. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

11.1. Como ha sido precisado, el recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, pretende que sea anulada la sentencia impugnada por considerar que esa decisión viola, en su contra, los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consagrados, como garantías del proceso en el artículo 69 de la Constitución de la República. Alega el recurrente que el juez *a quo* hizo una errónea valoración de las pruebas, violó un precedente constitucional y el derecho a la debida motivación de la sentencia. En este sentido, sostiene lo que a continuación se indica:

[...] la Suprema Corte de Justicia excluyó totalmente de su análisis un conjunto de planteamientos que forman parte importante [...] del Recurso de Casación.

Los planteamientos inobservados [...] de “violación a la ley”, especialmente referido a la normativa que rige a los municipios y el Distrito Nacional, como es el caso de la Ley No.176-07, la Ley No. 6232 del 25 de febrero de 1963 de Planificación Urbana (en adelante, “Ley No.6232 de 1963”), y la Ley No.675 del 14 de agosto de 1944”). Al respecto, en su recurso de casación el ADN advirtió, mediante varios párrafos, la necesidad imperiosa de separar el Contrato Transaccional efectivamente suscrito, respecto al pendiente Contrato de Publicidad Exterior, destacando que las cláusulas propias de este último debían ser compatibles con la normativa de lugar [...].

Tras ignorar, sin justificación alguna, los precitados señalamientos vinculados al marco normativo que regula la gestión urbanística de los espacios públicos, la Sentencia No.142-2019 se refirió de manera conjunta a los demás medios de casación planteados, sin referirse de manera individualizada a cada uno [...].

[...] la Suprema Corte de Justicia no se percató de que las obligaciones relativas a la reinstalación de las vallas publicitarias fueron eliminadas por el Adendum[sic] modificadorio del Contrato Transaccional, con excepción del compromiso de sometimiento del Borrador de Contrato de Publicidad Exterior ante el Concejo de Regidores, aspecto que fue cumplido y resulta incontrovertido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] no realizó una concreta y suficiente motivación que exprese de manera clara y pormenorizada las razones del rechazo de todos los medios invocados en su recurso de casación, incurriendo, incluso, en el vicio de omisión de estatuir respecto a uno de los planteamientos más relevantes del recurrente: la violación de la normativa aplicable a la regulación de los espacios públicos en el Distrito Nacional.

11.2. A este respecto, el Tribunal procede a verificar si ello es ciertamente como sostiene la parte recurrente.

11.3. En este orden, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en su Sentencia núm. 142-2019, entre otras cosas, estableció 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[sic] 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...[sic].

11.4. Frente a los alegatos de la parte recurrente y a las consideraciones hechas por la Suprema Corte de Justicia para fundamentar el rechazo del recurso de casación de referencia, es necesario señalar, en primer término, que este tribunal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional ha precisado el criterio establecido respecto de la obligación que tiene el juzgador (como garantía del debido proceso) de motivar debidamente sus decisiones. Así lo ha hecho constar el Tribunal en sus sentencias TC/0009/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013); TC/0178/15, del diez (10) de julio de dos mil quince (2015); TC/0367/15, del quince (15) de octubre de dos mil quince (2015) y TC/0503/15, del diez (10) de noviembre de dos mil quince (2015), entre muchas otras. En estas decisiones el Tribunal ha establecido lo que a continuación se hace constar:

Toda decisión judicial debe estar precedida de una motivación que reúna los siguientes elementos: claridad, congruencia y lógica, para que constituya una garantía al ciudadano de que el fallo que resuelve su causa no sea arbitrario y esté fundado en derecho.

11.5. En segundo término, y respecto del alcance de dicha garantía fundamental, el Tribunal, en su Sentencia TC/0009/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), también ha precisado lo siguiente:

[...] el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere: a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que haya sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.6. En este orden (en cuanto a sí la sentencia recurrida *desarrolla de forma sistemática los medios en que se fundamenta*), precisamente, del análisis de la sentencia impugnada se colige que dicho requisito no ha sido satisfecho. En efecto, de la ponderación que hace la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para dar respuesta al cuestionamiento hecho por la parte recurrente en casación, Ayuntamiento del Distrito Nacional, se desprende una clara desnaturalización de los hechos de la causa. Ello se pone en evidencia conforme a lo que a continuación se indica:

11.7. Para sustentar su decisión el tribunal *a quo* estableció 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.

11.8. Sin embargo, dicho tribunal desconoció, de manera clara y palmaria, que la obligación señalada, es decir, la relativa al cumplimiento de la reinstalación de las vallas por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional, estaba sujeta al cumplimiento de una condición, la suscripción de un contrato adicional al acuerdo transaccional suscrito por las partes el treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014). Ciertamente, el artículo tercero de ese acuerdo transaccional dispone: “Para cumplimentar la instalación de las vallas, tal y como se ha establecido, LA PRIMERA y LA TERCERA PARTE [es decir, el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la empresa Impacto Urbano, S. R. L.] suscribirán un contrato adicional a este documento, el cual tendrá una duración de diez (10) años, prorrogables por el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mismo período...². Este tribunal constata, en ese orden, que si bien es cierto que, mediante la Resolución núm. 25/2014, del dos (2) de mayo de dos mil catorce (2014), el Concejo Municipal del Distrito Nacional ratificó el referido acuerdo transaccional, no es menos cierto que la suscripción del indicado contrato adicional nunca se produjo, lo que significa que la condición a que estaba sometida la obligación de la entidad municipal respecto de la reinstalación de las vallas no se materializó, pues en el expediente sólo consta un borrador de ese contrato, marcado así (como borrador), con un sello grande, estampado en cada una de sus páginas. Por consiguiente, este contrato adicional nunca se concluyó, es decir, nunca se materializó como convención entre las partes lo que explica que no fuera sometido al Consejo Municipal del Distrito Nacional para su aprobación y consiguiente validez. Ello quiere decir, como se deriva de lo dicho, que las obligaciones referidas a la reinstalación de las vallas nunca existieron, pues nunca se produjo la condición a que estaba sujeto su nacimiento.

11.9. Lo precedentemente indicado pone en evidencia, por consiguiente, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia *desnaturalizó la realidad de los hechos*, pues da como ocurrido un hecho (la aprobación del contrato adicional por parte el Concejo Municipal del Distrito Nacional) que nunca se llevó a cabo. Con ese proceder dicho tribunal cambió unos hechos por otros y, por consiguiente, mutó *la verdad procesal* de la causa. Al actuar de esa manera, dicho tribunal violó el derecho a la prueba en perjuicio de una de las partes en litis, desconociendo así uno de los elementos del derecho de defensa, garantía esencial del debido proceso. La incongruencia así evidenciada pone también de manifiesto que dicho tribunal violó en contra del ahora recurrente el derecho a la debida motivación de la sentencia.

11.10. En consecuencia, la Sentencia núm. 142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve

²El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2019), no satisface el test de la debida motivación, conforme a los elementos precisados por el Tribunal Constitucional en la referida sentencia TC/0009/13, ya que, según dicha decisión, estaba obligada, no sólo a exponer de forma concreta y precisa cómo se produjo la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que correspondía aplicar, sino, sobre todo (para el caso concreto), a manifestar las consideraciones pertinentes que permitieren determinar los razonamientos en que se fundamentó la decisión adoptada. Y -como se ha visto- estas obligaciones procesales fueron desconocidas por el tribunal *a quo* en perjuicio del ahora recurrente.

11.11. Respecto de las garantías del debido proceso y las consecuencias de su inobservancia, este tribunal ha precisado, en su Sentencia TC/0551/19, del diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), lo siguiente:

Este tribunal ha señalado que la debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 68 y 69 de la Constitución, lo que, en síntesis, implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, que no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta, detallada y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas en que fundamenta el caso.

11.12. En igual sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0636/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), lo que ha sido reiterado en las sentencias TC/0186/19, del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019); TC/0332/16, del veinte (20) de julio de dos mil dieciséis (2016); TC/0316/17, del seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017); TC/0425/18, del doce (12) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), entre otras. En estas decisiones el Tribunalpreció, además:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...]en la especie se ha producido violación a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, razón por la cual procede acoger el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y, en consecuencia, pronunciar la nulidad de la sentencia recurrida en revisión y ordenar el envío del expediente a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia a los fines establecido.

11.13. Al respecto, los acápites 9 y 10 del artículo 54 de la Ley núm. 137-11 establecen lo siguiente:

9) La decisión del Tribunal Constitucional que acogiere el recurso, anulará la sentencia objeto del mismo y devolverá el expediente a la secretaría del tribunal que la dictó.

10) El tribunal de envío conocerá nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa.

11.14. Sobre la base de lo indicado, el Tribunal Constitucional concluye que procede acoger el presente recurso de revisión, anular la sentencia recurrida y, por consiguiente, remitir el expediente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, según lo dispuesto por el artículo 54.9, para que ésta cumpla con el mandato del artículo 54.10.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos y Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por los motivos expuestos, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARA admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

SEGUNDO: ACOGE, en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, de conformidad con las precedentes consideraciones, y, en consecuencia, **ANULA** la sentencia impugnada.

TERCERO: ORDENA el envío del expediente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que proceda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11.

CUARTO: ORDENA que la presente decisión sea comunicada, por Secretaría, a la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, a la parte recurrida, empresa Impacto Urbano, S.R.L., y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DECLARA el presente proceso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEXTO: DISPONE que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

A raíz de mis reflexiones sobre el manejo de los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, expuestas en la posición que he venido defendiendo en las deliberaciones del Pleno, entiendo necesario dejar constancia de que, si bien, me identifico con el razonamiento mayoritario del fallo dictado, no comparto el abordaje de la decisión en relación al cumplimiento de los literales a) y b) del artículo 53 de la citada Ley 137-11.

En atención a lo precedentemente señalado, me permito reiterar, una vez más, los argumentos desarrollados en el voto emitido en la Sentencia TC/0123/18 del 4 de julio de 2018, tal como resumo a continuación:

1. Este Tribunal ha entendido necesario revisar las diversas hipótesis que se han planteado sobre la admisibilidad del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, para evitar que en uno u otros casos pudiera apartarse del precedente contenido en la Sentencia TC/0057/12 de fecha dos (02) de noviembre de dos mil doce (2012), que dispuso lo siguiente:

El recurso de revisión constitucional se fundamenta en las disposiciones del artículo 53.3, es decir, el caso en el que “se haya producido una violación de un derecho fundamental”-, por lo que su admisibilidad, según lo establece el referido texto, está subordinada al cumplimiento de “todos y cada uno de los siguientes requisitos:

a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada; y
c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.”*

Al analizar el cumplimiento de los requisitos citados, se comprueba que el reclamo fundamental que hace la recurrente no ha sido “invocado formalmente en el proceso”; y no pudo serlo, porque la lesión cuya reparación se reclama la ha producido una decisión judicial que, como la que es objeto del presente recurso, pone fin al proceso, por lo que la recurrente no ha tenido, en términos procesales, oportunidad para presentar el referido reclamo, situación ante la cual dicho requisito deviene en inexigible.

Lo mismo ocurre con el requisito del literal b) del artículo 53.3, pues si se acepta que su invocación ha sido imposible, a fortiori ha de aceptarse que no ha habido recursos previos que agotar para subsanar una violación que ni siquiera ha sido invocada previamente, situación en la que también aplica la inexigibilidad referida en el párrafo anterior.

Asimismo, el requisito consignado en el literal c) del referido artículo, no se cumple en la especie, pues el daño reclamado no puede ser “imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional” -es decir, a la sentencia recurrida-, “con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.”

2. La situación antes señalada, condujo a este colegiado a determinar si era necesario realizar alguna corrección de tipo semántica o de fondo, y en esa medida velar porque sus decisiones sean lo suficientemente claras y precisas para sus destinatarios. En concreto, este Tribunal en la citada Sentencia TC/0123/18 abordó el tema en los términos siguientes:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Respecto de los criterios para realizar el examen de admisibilidad del Artículo 53.3 de la Ley 137-11, este tribunal ha dictado un importante número de decisiones que se refieren por igual a un notable grupo de hipótesis, con lo cual, podrían existir aplicaciones divergentes del precedente. Cuando existen muchas decisiones del Tribunal Constitucional en aplicación de un precedente, que pudieran tornarse divergente, es necesario analizar dichos criterios y determinar si este tribunal debe aclarar, modificar o abandonar el mismo. Bien se trate de una cuestión de lenguaje o de fondo, el tribunal debe velar porque sus precedentes sean lo suficientemente claros y precisos para que los destinatarios puedan aplicarlos en pro de la seguridad jurídica, la igualdad y la racionalidad. Esto no solo se exige a la hora de sentar un precedente, también al momento de aplicarlo cuando el Tribunal, como órgano del Estado, se encuentra vinculado a dicho precedente (TC/0195/13; TC/0606/15).

3. Para solucionar la problemática, este Tribunal se fundamentó en los principios de oficiosidad y supletoriedad previstos en el artículo 7, numerales 11 y 12 de la Ley núm. 137-11, y en atención a que la misma ley permite acudir a las modalidades de decisiones dictadas en otras jurisdicciones comparadas³ conforme dispone el principio de vinculatoriedad⁴, se auxilió de la modalidad de sentencias utilizadas frecuentemente por la Corte Constitucional de Colombia, con el fin de unificar criterios para resolver posibles contradicciones originadas por decisiones jurisdiccionales, que impidan la vigencia o protección de los derechos fundamentales.

³ Esa decisión explica que aunque las modalidades de sentencias constitucionales comparadas se encuentran ubicadas bajo el título de la acción directa de inconstitucionalidad en la Ley 137-11, este tribunal ha utilizado dicha tipología de sentencias en otros procesos y procedimientos constitucionales distintos al primero (TC/0221/16).

⁴ Artículo 7.13 de la Ley 137-11. **Vinculatoriedad.** Las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Conforme establece la decisión, esta tipología de sentencias “*tienen como finalidad unificar criterios en la jurisprudencia para resolver posibles contradicciones originadas por decisiones jurisdiccionales, que impidan la vigencia o relación de derechos fundamentales... o cuando un asunto de transcendencia lo amerite.*”

5. En ese sentido, la citada decisión determinó que las sentencias de unificación del Tribunal Constitucional proceden en los casos siguientes:

Cuando por la cantidad de casos aplicando un precedente o serie de precedentes sobre un punto similar de derechos, se presentan divergencias o posibles contradicciones que hacen necesaria la unificación por razones de contenido o lenguaje; b) Cuando por la existencia de una cantidad considerable de precedentes posiblemente contradictorios que llame al Tribunal a unificar doctrina; y, c) Por la cantidad de casos en que, por casuística se aplican a criterios concretos para aquellos casos, pero que por la cantidad se hace necesario que el Tribunal unifique criterios en una sola decisión por la naturaleza de la cuestión.

6. En la especie, este colegiado justificó la unificación de criterios de los supuestos de admisibilidad previstos en el artículo 53.3, Ley 137-11, sobre la base de la divergencia de lenguaje utilizado en las decisiones que integran nuestra doctrina al aplicar el precedente contenido en la sentencia TC/0057/12; razón por la que, en lo adelante, el Tribunal Constitucional optará por determinar si los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, dispuestos en el artículo 53.3 LOTCPC, se encuentran satisfechos o no satisfechos, de acuerdo al examen particular de cada caso, a partir de los razonamientos siguientes:

En efecto, el Tribunal, asumirá que se encuentran satisfechos cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

última instancia, evaluación que se hará, como hemos dicho, tomando en cuenta cada caso en concreto. Lo anterior no implica en sí un cambio de precedente debido a que se mantiene la esencia del criterio que alude a la imposibilidad de declarar la inadmisibilidad del recurso, bien porque el requisito se invocó en la última o única instancia o bien no existen recursos disponibles para subsanar la violación.

7. En igual sentido, la sentencia objeto de este voto particular, considera que los citados requisitos se “satisfacen” en lugar de “inexigibles”, no obstante establecer en la misma, que ello no implica un cambio de precedente, en la medida en que se mantiene la esencia del criterio que alude a la imposibilidad de declarar la inadmisibilidad del recurso por las razones expuestas.

8. Sin embargo, en argumento a contrario, el precedente sentado en la citada Sentencia TC/0057/12, si ha sido variado, y esto queda comprobado cuando se establece que en las condiciones anteriormente prescritas los referidos requisitos resultan “satisfechos” o “no satisfechos”, lo que obligaba a que este colegiado diera cuenta que se apartaba del mismo, conforme dispone el artículo 31 párrafo I de la referida Ley 137-11.

9. Desde esta perspectiva, la semántica de la palabra satisfacción refiere a la acción y efecto de satisfacer o satisfacerse; razón, acción o modo con que se sosiega y responde enteramente una queja⁵, mientras que la inexigibilidad alude a la dificultad o imposibilidad de exigir, obligar, reclamar, reivindicar, exhortar, requerir, demandar, conminar, solicitar o pedir algo, supuesto este último que se desprende de la imposibilidad material de exigir el cumplimiento de esos requisitos de admisibilidad cuando en jurisdicciones anteriores no se ha producido vulneración a derechos fundamentales.

⁵ Diccionario de la Real Academia Española.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. A mi juicio, en el caso planteado la “satisfacción” no puede ser un supuesto válido, más bien, dichos requisitos son inexigibles. Es por ello que resultaba necesario que el Tribunal Constitucional valorara este supuesto desde una aproximación a la verdad procesal, y con ello abrir la posibilidad del recurso partiendo de los principios y valores de la LOTCPC, cuando las condiciones previstas se cumplen, que en la especie, no previó que la sentencia dictada por el órgano ante el cual se hace definitiva puede provocar –igualmente –una violación a un derecho fundamental, sin que necesariamente, esta violación se produjera dentro de la vía jurisdiccional, y por tanto, resulta imperativo subsanar esta violación.

11. En efecto, en el supuesto planteado, el reclamo fundamental que se realiza se ha producido contra la decisión que pone fin al proceso, razón por la cual no pudo ser “invocado previamente”, por lo que el recurrente no ha tenido, en términos procesales, oportunidad para presentar el referido reclamo; situación en la que dicho requisito en vez de satisfecho, es inexigible. Igualmente, si se acepta que su invocación ha sido imposible, por argumento *a fortiori* ha de aceptarse que no ha habido recursos previos que agotar para subsanar una violación que no ha sido invocada, situación en la que también aplica el razonamiento anterior de que el requisito establecido en el literal b) del artículo 53.3 resulta inexigible.

12. Si bien, el legislador no previó, ni reguló el efecto y la consecuencia que tendría el hecho de que la vulneración a derechos se produjera con la decisión que cierra el proceso ante la jurisdiccional ordinaria y no en las etapas que dieron inicio al proceso, y que por ello, en esas instancias no habría podido ser subsanado un evento, que aún no se había presentado, ante tal imprevisión, en atención a la doble dimensión del derecho y la garantía a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, y en aras de salvaguardar los derechos fundamentales, este colegiado ha debido proveer una solución efectiva a la cuestión planteada.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Ahora bien, una de las funciones genuinas del Tribunal Constitucional, derivada del principio de autonomía procesal⁶, es la corrección de los defectos normativos de la Ley Orgánica cuando se manifiestan en forma de laguna o cuando ésta deba ser adaptada o adecuada a los fines constitucionales, sin embargo transformar los conceptos que determinan los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, como ha ocurrido en la especie, trasciende dicha facultad, aunque ésta haya sido desarrollada bajo la institución de *unificación de criterios* y su fin último sea resolver posibles contradicciones originadas en sus decisiones jurisdiccionales.

14. La citada facultad de este colegiado, tiene límites en los principios y valores constitucionales, que deslindan las actuaciones de todos los órganos constituidos, y no lo es menos las del Tribunal Constitucional, como último intérprete de la Constitución, de manera que se ha producido una modificación de los procedimientos constitucionales fuera de los canales legislativos previstos en el ordenamiento jurídico, toda vez que se ha sustituido la estructura y los enunciados de la norma antes señalada (art. 53.3 LOTCPC).

15. Por consiguiente, este colegiado debió ceñirse a lo establecido en la sentencia TC/0057/12, con relación a la inexigibilidad de los requisitos a) y b) del artículo 53.3 de la referida Ley 137-11, en situaciones específicas, y unificar los criterios dispersos en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional en esa dirección

16. De acuerdo al artículo 184 de la Constitución, las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables, y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado. Esto implica que el propio tribunal debe acogerse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a desligarse, en cuyo caso, como hemos apuntado, debe exponer los fundamentos de hecho y de derecho que le conducen a

⁶Sentencia TC/0039/12 del 13 de septiembre de 2012, literal “i”, página 6.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modificar su criterio, tal como lo indica el párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11.

17. El apego a los precedentes, se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (autoprecedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

18. La importancia del precedente, ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de precedentes judiciales que hubieren resuelto casos similares al suyo⁷. Así que, la incorporación de esta institución en su legislación positiva constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

19. Por estas razones, reitero el criterio planteado en los votos que he venido desarrollando sobre este tema, destacando la importancia de los precedentes y su aplicación en casos con características similares, con el fin de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica que tienen los ciudadanos y al mismo tiempo contribuir a la consolidación del repertorio jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

CONCLUSIÓN

⁷ Ver artículo 10 de la Ley 1437 de 2011. El nuevo código de procedimiento y de lo contencioso administrativo propuso a través de los artículos 10, 102, 269, 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011, un sistema que convierte a la jurisprudencia del Consejo de Estado en una guía para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. La cuestión planteada conducía a que, en la especie, este Tribunal reiterara lo establecido en la Sentencia TC/0057/12 con relación a los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional dispuestos en los literales a) y b) del artículo 53.3 de la LOTCPC, y que por su aplicación divergente unificara los criterios jurisprudenciales dispersos para dejar establecido que, cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o última instancia, los mismos devienen inexigibles.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. En la especie, la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), interpuso un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la sentencia número 142-2019 dictada, el 20 de marzo de 2019, por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. El Tribunal Constitucional admitió el recurso, lo acogió, anuló la decisión jurisdiccional recurrida y remitió el expediente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia a los fines de que conozca del caso conforme a lo decidido, en aplicación del artículo 54.10 de la ley número 137-11.

2. Estamos completamente de acuerdo con que, en la especie, el recurso de revisión de decisión jurisdiccional es admisible, debe ser acogido, anulada la sentencia recurrida y remitido el caso ante la Suprema Corte de Justicia; sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

embargo, no estamos de acuerdo con los motivos, o la fundamentación presentada por la mayoría para determinar la admisión del caso.

3. A fines de exponer los motivos que justifican nuestra posición —ampliamente desarrollada a raíz de los casos resueltos por este Tribunal Constitucional, mediante las sentencias TC/0174/13, TC/0194/13, TC/0202/13, TC/0070/14, TC/0102/14, TC/0198/14, TC/0209/14 y TC/0306/14⁸, entre otras tantas publicadas posteriormente—, exponemos lo siguiente:

I. SOBRE EL ARTÍCULO 53.

4. El artículo 53 instauro un nuevo recurso, el de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y, al hacerlo, establece también, los requisitos para su admisión.

5. Dicho texto hace referencia a situaciones cumplidas, concretadas. No se trata, pues, de que, por ejemplo, en la causal segunda (53.2), el recurrente alegue que la decisión recurrida viola un precedente del Tribunal Constitucional, sino de que, efectivamente *“la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional”*. Ni de que, para poner otro ejemplo relativo a la causal tercera (53.3), el recurrente alegue la violación de un derecho fundamental, sino de que, efectivamente, *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”*.

6. Según el texto, el punto de partida es que *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”* (53.3) y, a continuación, en términos similares: *“Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado (...)”* (53.3.a); *“Que se hayan agotado todos los recursos disponibles (...) y que la violación no haya sido subsanada”* (53.3.b); y *“Que la violación al derecho fundamental sea imputable (...)”*

⁸ De fechas 27 de septiembre del 2013; 31 de octubre del 2013; 13 de noviembre del 2013; 23 de abril del 2014; 10 de junio del 2014; 27 de agosto del 2014; 8 de septiembre del 2014 y 8 de septiembre del 2014, respectivamente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo (...)”⁹ (53.3.c).

B. Sobre la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, consagrado en el artículo 53.

7. Como hemos visto, de la lectura del artículo 53 se deriva una primera cuestión: la facultad del Tribunal Constitucional para revisar decisiones es, de entrada, limitada, pues opera solamente en relación con aquellas que cumplan con tres requisitos, dos de carácter cualitativo —(i) que sea una decisión jurisdiccional; y (ii) que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada—, y otro de carácter temporal —(iii) que la decisión recurrida haya adquirido esta última calidad con posterioridad al 26 de enero del 2010—.

C. Un paréntesis necesario sobre la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, requerida para la admisión de los recursos de revisión de decisión jurisdiccional.

8. En cuanto al segundo requisito —referente a que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada—, Froilán Tavares explica de manera extensa cuándo una decisión adquiere la autoridad de la cosa juzgada y, asimismo, cuándo adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. En cuanto a la autoridad de cosa juzgada señala que “*mientras la sentencia sea susceptible de ser atacada por las vías ordinarias de recurso, oposición o apelación, su autoridad de cosa juzgada es puramente provisional, y que es suspendida si uno de esos recursos es ejercitado*”¹⁰.

9. Posteriormente precisa que “[c]uando estos recursos ordinarios han sido incoados infructuosamente, o cuando el plazo para interponerlos ha expirado, se dice que la sentencia ha “*pasado en autoridad de cosa juzgada*” o que ha

⁹ En este documento, todas las negritas y los subrayados son nuestros.

¹⁰ Tavares, Froilán. *Elementos de derecho procesal civil dominicano*; volumen II, octava edición, p. 444.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“adquirido la autoridad de la cosa juzgada”. *Cuando no es susceptible de ser impugnada por una vía extraordinaria de recurso, revisión civil o casación, se dice que la sentencia es “irrevocable”*¹¹.

10. Tomando en cuenta todo lo anterior, debemos concluir en que la calidad de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada adquirida por una sentencia, no implica necesariamente que esta haya sido dada por la Suprema Corte de Justicia. O bien, implica que una sentencia puede adquirir la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, aunque no haya sido emitida por la Suprema Corte de Justicia. De hecho, como se ha dicho, una sentencia dictada en primera instancia, si no es recurrida dentro de los plazos establecidos por la ley, adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada; asimismo, si se interpone uno de los recursos extraordinarios que la ley disponga contra la misma y el recurso es desestimado, también la decisión adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

11. En este sentido, es fundamental subrayar, además, que el hecho de que una decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada no implica que se hayan agotado todos los recursos jurisdiccionales disponibles. En realidad, se trata de dos conceptos distintos y con implicaciones diferentes.

D. De vuelta con la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional.

12. Continuando con el análisis de la parte capital del artículo 53, la parte inicial del texto plantea que el recurso será posible *“en los siguientes casos”*, expresión que es obviamente excluyente en el sentido de que tal posibilidad recursiva sólo será posible en los casos que ella señala.

¹¹ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Este recurso es extraordinario, en razón de que no procede para plantear cualquier cuestión, sino única y exclusivamente aquellas dispuestas de manera expresa por dicho texto.

14. Este recurso es, además, subsidiario, en el caso particular de la causal tercera establecida en el artículo 53.3, la cual analizaremos posteriormente, en vista de que, como exige el artículo 53.3. a), el derecho fundamental vulnerado debe haberse incoado previamente en el proceso y, como plantea el 53.3.b), deben haberse agotado todos los recursos disponibles sin que la violación haya sido subsanada.

15. Y, sobre todo, este recurso “*es claramente un recurso excepcional”¹², porque en él no interesa “ni debe interesar la disputa o conflicto que subyace al mismo, sino únicamente si en la resolución de dicho conflicto se han vulnerado o no derechos fundamentales. No es la administración de justicia lo que interesa, sino que no haya fallos en el procedimiento de administración de justicia en lo que a derechos fundamentales y libertades públicas se refiere”¹³.*

16. Se trata de un recurso que, al tiempo de satisfacer determinadas necesidades del sistema de justicia, garantiza su integridad y funcionalidad.

E. Sobre el sentido del artículo 53 y la naturaleza de su contenido.

17. Así, el artículo 53 establece, aparte de los requisitos de admisibilidad enunciados previamente, las causales por las que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional puede ser admitido. Estas son independientes entre sí; constituyen llaves que abren por separado la posibilidad de que una decisión sea revisada.

18. Si se verifica que no se ha producido, no es necesario continuar analizando los requisitos siguientes y el Tribunal debe inadmitir el recurso. Como explicamos antes,

¹² Jorge Prats, Eduardo Op. Cit., p. 125.

¹³ Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., pp. 126- 127.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no se trata de verificar que el recurrente *haya alegado la vulneración* de un derecho fundamental, sino de comprobar que, en efecto, se produjo la vulneración a un derecho fundamental.

19. Es discutible, ciertamente, que en fase de admisión se proceda a comprobar la vulneración del derecho. En este sentido, pensamos que, en todo caso, y especialmente cuando se requiera el estudio y la ponderación de multiplicidad de pruebas y documentos, el Tribunal tiene, siempre conforme los términos del artículo 53 respecto de la admisibilidad del recurso, la obligación de, por lo menos, verificar la existencia de alguna evidencia que apunte a que hubo una vulneración de un derecho fundamental o que dicha vulneración sea discutible.

20. Si, por el contrario, el Tribunal comprueba que se produjo la violación a un derecho fundamental, tendrá, entonces, que proceder a verificar que **“concurran y se cumplan todos y cada uno”** -son los términos del 53.3- de los requisitos exigidos para esta causal, el los literales a, b, c y párrafo, del referido texto.

21. En este sentido, el Tribunal tiene la obligación de verificar si el recurrente alegó la violación que hoy pretende subsanar en el momento en que tuvo conocimiento de la misma.

22. Además, si se verifica que el recurrente no agotó los recursos disponibles, no se cumple el requisito previsto en el literal “b” y el recurso debe ser inadmitido y, como en el caso anterior, no es necesario continuar el análisis de los demás requisitos. En relación con este artículo 53.3.b), es preciso verificar dos situaciones: (i) si los recursos que existen dentro del sistema legal han sido agotados por el recurrente; y (ii) si, aun agotados dichos recursos, la violación no ha sido subsanada.

23. El tercer requisito se refiere a que el órgano que dictó la decisión recurrida sea el responsable de que se haya producido la violación, bien sea porque no la subsanó cuando se le presentó, o porque haya producido la vulneración directamente. Si el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal comprueba que la violación no es imputable en los términos de la ley, el requisito no se cumple, el recurso debe ser inadmitido.

24. Y respecto del párrafo, se trata de un requisito que *“confiere una gran discrecionalidad al Tribunal Constitucional a la hora de admitir la revisión”*¹⁴, pues el recurso *“sólo será admisible”* si se reúne, también, este último, el de la especial trascendencia o relevancia constitucional.

25. De manera que si, finalmente, el Tribunal aprecia que se ha producido la violación a un derecho fundamental y que se cumplen cada uno de los requisitos del artículo 53.3, incluido su párrafo, procederá, entonces -y sólo entonces, vale subrayar-, a admitir el recurso y, consecuentemente, a pronunciarse sobre el fondo, en cuyo caso deberá acogerlo o rechazarlo. Si el recurso es acogido, el Tribunal revocará la sentencia recurrida; identificará los derechos vulnerados, su violación y establecerá su criterio al respecto; y, conforme los artículos 54.9 y 54.10 de la Ley No. 137-11, remitirá el asunto al tribunal que dictó la sentencia anulada para que conozca *“nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado”*. Si el recurso es rechazado, el Tribunal confirmará la sentencia recurrida.

II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN DE DECISIÓN JURISDICCIONAL.

26. Como hemos explicado, el artículo 53 consagra *“los presupuestos de admisibilidad”*¹⁵ del recurso.

27. El recurso de revisión de decisión jurisdiccional modula el principio de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, en la medida en que permite al Tribunal Constitucional modificar una decisión que tenga este atributo, a los fines de cumplir con su función de salvaguardar los derechos fundamentales que sean

¹⁴ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 129.

¹⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 122.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violados en el marco de un proceso jurisdiccional ordinario. Pero, eso sólo puede ocurrir, como hemos visto, en los muy específicos y excepcionales casos señalados.

A. Sobre el artículo 54 de la Ley No. 137-11.

28. El artículo 54 establece el procedimiento que rige el recurso de revisión de decisión jurisdiccional, que incluye aspectos de admisibilidad que el Tribunal tiene que evaluar y respecto de ellos decidir.

29. El texto establece, incluso, una fase primera para la admisión y una posterior para la decisión del recurso, conforme los términos de los incisos 5, 6, 7 y 8 del mismo texto.

30. Sin embargo, el Tribunal decidió tomar ambas en una sola sentencia, en cuya estructura atiende y resuelve, primero, la admisibilidad del recurso y, luego, el fondo del mismo en la sentencia TC/0038/12 de trece (13) de septiembre de (2012) dos mil doce.

31. Precisamente, el hecho de que el legislador haya contemplado la necesidad de dos sentencias, una de admisibilidad y otra de fondo, evidencia la importancia de la fase de admisibilidad y, consecuentemente, la necesidad de que el Tribunal pondere y analice a fondo los requisitos o filtros creados por el legislador para admitir dicho recurso.

III. EL QUID DE LA PROHIBICIÓN DE REVISAR LOS HECHOS EN LOS RECURSOS DE REVISION DE DECISION JURISDICCIONAL.

32. Por supuesto que el Tribunal no puede revisar los hechos contenidos en el recurso. Pero no es eso lo que está en juego aquí. Lo que está en juego, como en otros aspectos de este artículo 53, es lo que se aprehende de esa norma, en este caso lo que se entiende por revisar los hechos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. La imposibilidad de revisar los hechos es coherente con la naturaleza del recurso. Se trata de un recurso excepcional y, en efecto, *"no ha sido instituido para asegurar la adecuación de las resoluciones judiciales a la realidad de los hechos o a la idea que acerca de estos tengan las partes"*¹⁶. Hacerlo sería anacrónico pues conllevaría que *"los ámbitos constitucionalmente reservados al Poder Judicial, de una parte, y al TC, de la otra, quedarían difuminados"*¹⁷

34. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha reiterado que, *"en esta clase de recursos la función del T.C. se limitará a concretar si se han violado o no los derechos o libertades del demandante, preservándolos o restableciéndolos, más absteniéndose de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales (...), porque (...) en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de las cuales se formuló el recurso."*¹⁸

35. Como se aprecia, el sentido de la expresión *"con independencia de los hechos"* es que, separadamente de los hechos que explican el proceso, el Tribunal se limitará a verificar que se ha producido la violación de un derecho fundamental y que ella es imputable al órgano judicial del que proviene la sentencia recurrida, sea porque la generó o sea porque no la subsanó. Así, *"con independencia de los hechos"*, de ninguna manera significa que el Tribunal ha de operar de espalda a los hechos, sino que, de frente a ellos, focaliza su actuación en lo relativo a la vulneración de derechos fundamentales que se le presenta en el recurso.

36. El quid de la prohibición de revisar los hechos está en que el Tribunal, en el marco del recurso, tiene que asumir –y asume– como veraces y válidos *"los hechos inequívocamente declarados"*¹⁹ en las sentencias recurridas mediante el recurso. El

¹⁶ Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Op. cit., p. 231.

¹⁷ Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 310.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 184.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal tiene que partir –y parte- de unos hechos que le son dados y que no puede revisar, no puede modificar.

37. Sin embargo, una cosa es mirar los hechos y otra, sustancialmente diferente, es revisarlos. Y es esto último lo que se prohíbe hacer al Tribunal Constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional puede mirar los hechos y, desde esa mirada, realizar las comprobaciones que sean pertinentes -entre ellas, la fundamental de que se haya producido una violación de un derecho fundamental-.

IV. SOBRE EL CASO CONCRETO.

38. En la especie, la parte recurrente alega que hubo violación a sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso; esto en cuanto a vicios en la motivación de la sentencia, desnaturalización de los hechos, errada interpretación de las pruebas, afectación a su derecho de defensa e inobservancia de los principios de congruencia e inmutabilidad del proceso.

39. El Pleno decidió admitir el recurso por cuanto quedaban satisfechos los requisitos del 53.3 de la referida ley número 137-11 y anular la sentencia por considerar que se vulneraron derechos fundamentales.

40. Sin embargo, si bien consideramos que, en efecto, se verifica violación a los derechos fundamentales de la parte recurrente, específicamente a los presupuestos procesales ligados a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso; nuestro salvamento es en el sentido de que, tal y como hemos explicado previamente, de conformidad con las disposiciones del artículo 53.3 de la ley número 137-11, el Tribunal Constitucional admite o inadmite el recurso cuando se ha comprobado si se verifica o no la alegada violación.

41. Entonces, sólo en el caso en que exista una violación a algún derecho fundamental, se procederá a la verificación de los requisitos establecidos en los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

literales a), b) y c), así como el párrafo (especial transcendencia), todos del artículo 53.3.

42. Por otro lado, aún si se comprobara que hubo tal violación, deben concurrir los requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” del referido artículo 53.3, como hemos señalado antes. Al respecto, con relación a la concurrencia de esos requisitos, la mayoría acordó dictar una sentencia para unificar el lenguaje divergente (sentencia TC/0123/18). En efecto, se acordó establecer que los indicados requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” son satisfechos o no cuando, de manera que, se optará por establecer que los requisitos “son satisfechos” en los casos “*cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o última instancia, evaluación que se hará tomando en cuenta cada caso en concreto*”.

43. Si se ausculta bien, se podrá advertir que la “sentencia para unificar” acordada por la mayoría del Pleno, traza la existencia de un supuesto problema de lenguaje que no se detiene a explicar y se refiere a su existencia como si fuera un asunto de mera semántica, cuando en realidad no lo es, en virtud de que, —en puridad— los efectos que produce decir que algo está satisfecho es igual a decir que se cumple; sin embargo, cuando hablamos de inexigibilidad se da cuenta de que es improcedente que se conjugue, pues estamos frente a un situación que carece de elementos para que suceda o se configure.

44. Discrepamos de lo acordado por la mayoría al utilizar el lenguaje de que son satisfechos o no los requisitos en cuestión, pues en realidad, para los casos “a” y “b”, cuando la violación denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, dichos requisitos son de imposible cumplimiento. Así, se diga que los requisitos se cumplen o que se satisfacen, en ese escenario, tales requisitos son imposibles de cumplir o satisfacer, por tanto, resultan inexigibles para completar la fase de la admisibilidad del recurso, conforme lo precisó la sentencia TC/0057/12, previamente citada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

45. En ese orden, en vista de los criterios divergentes en aquellos casos donde la violación denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, creemos que la mayoría del Tribunal debió inclinarse a reafirmar los términos del citado precedente contenido en la sentencia TC/0057/12, y establecer que si no se configura la posibilidad de su cumplimiento, por tratarse de una violación que no tiene vía recursiva que agotar y donde ser invocada, se trata de requisitos de imposible cumplimiento y, como tal, son inexigibles.

46. Por todo lo anterior, y aunque de acuerdo con la decisión de admitir el recurso y anular la decisión impugnada, insistimos, era imprescindible que el Tribunal Constitucional, en su interpretación del artículo 53.3 de la LOTCPC, comprobara la violación previo a cualquier otro análisis de derecho.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que nos corresponden, tenemos a bien emitir un voto particular con relación a la sentencia precedente. Nuestra opinión obedece a la errónea interpretación del *modus operandi* previsto por el legislador en el párrafo capital del artículo 53.3, en la que incurrió este colegiado al no realizar el análisis de si en la especie hubo o no la apariencia de violación a un derecho fundamental, como requiere la referida disposición legal. Hemos planteado el fundamento de nuestra posición con relación a este tema en numerosas ocasiones, emitiendo votos al respecto, a los cuales nos remitimos con relación al caso que actualmente nos ocupa²⁰.

²⁰ En este sentido, pueden ser consultadas, entre otros, los votos de nuestra autoría que figuran en las siguientes sentencias: TC/0070/14, TC/0134/14, TC/0135/14, TC/0160/14, TC/0163/14, TC/0157/14, TC/0306/14, TC/0346/14, TC/0390/14, TC/0343/14, TC/0397/14, TC/0400/14, TC/0404/14, TC/0039/15, TC/0040/15, TC/0072/15,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario

TC/0280/15, TC/0333/15, TC/0351/15, TC/0367/15, TC/0381/15, TC/0407/15, TC/0421/15, TC/0482/15, TC/0503/15, TC/0580/15, TC/0022/16, TC/0031/16, TC/0155/16, TC/0208/16, TC/0357/16, TC/0358/16, TC/0365/16, TC/0386/16, TC/0441/16, TC/0495/16, TC/0497/16, TC/0501/16, TC/0508/16, TC/0535/16, TC/0551/16, TC/0560/16, TC/0693/16, TC/0028/17, TC/0064/17, TC/0070/17, TC/0072/17, TC/0073/17, TC/0086/17, TC/0091/17, TC/0098/17, TC/0152/17, TC/0185/17, TC/0204/17, TC/0215/17, TC/0303/17, TC/0354/17, TC/0380/17, TC/0382/17, TC/0397/17, TC/0398/17, TC/0457/17, TC/0543/17, TC/0600/17, TC/0702/17, TC/0735/17, TC/0741/17, TC/0743/17, TC/0754/17, TC/0787/17, TC/0794/17, TC/0799/17, TC/0800/17, TC/0812/17, TC/0820/17, TC/0831/17, TC/0004/18, TC/0008/18, TC/0027/18, TC/0028/18.

Expediente núm. TC-04-2019-0219, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) contra la Sentencia núm.142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019).