REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-1930

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **30 de septiembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada de los recursos de casación interpuestos de manera principal por el Distrito Nacional y de manera incidental por la entidad Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1 contra las

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

sentencias núms. 0030-1643-2023-SSEN-01081 de fecha 30 de noviembre de 2023 y 0030-1643-2024-SSEN-00197 de fecha 29 de febrero de 2024 ambas dictadas por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyos dispositivos figuran copiados más adelante.

I. Trámites de los recursos

1. El recurso de casación principal fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de mayo de 2024, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Olivo Andrés Rodríguez Huertas, Boris de León Reyes e Ismael Tavárez Beras, actuando como abogados constituidos del Distrito Nacional, representado por PER2

2. La defensa al recurso de casación principal y el recurso de casación incidental fueron presentados por la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, SRL., y PER3 mediante memorial depositado en fecha 17 de mayo de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia suscrito por sus abogados constituidos Lcdo. Jorge G. Lora Olivares y Dr. J. Lora Castillo.

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

3. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada por la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., representada por PER4 mediante memorial depositado en fecha 27 de mayo de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogada constituida Lcda. Patricia Mariela Santana Nina.

4. En el expediente existe constancia de que el secretario general de la Suprema Corte de Justicia reconoce haber dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 de la Ley núm. 2-23, relativas a la comunicación del presente recurso al Procurador General de la República para que emita su dictamen.

II. Antecedentes

5. En fecha 31 de enero de 2022 la Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional emitió el certificado de uso de suelo y retiro de edificaciones en el DN núm. ADN-DPU-2021-0816 correspondiente al desarrollo de *2 bloques de edificios de apartamentos de 6 niveles, semisótano y sótano para estacionamientos y servicios, segundo nivel para área social y*

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

apartamentos, 12 apartamentos de 1 habitación, 38 de 2 habitaciones y 30 de 3 habitaciones para un total de 80 apartamentos.

6. En la fecha antes indicada, el Ayuntamiento del Distrito Nacional emitió la certificación de no objeción a anteproyecto núm. ADN-DPU-2021-0816.

7. En el mes de febrero de 2022 la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. inició los trabajos de excavación en un solar ubicado en la calle Bainoa, sector Los Cacicazgos.

8. En fecha 1 de marzo de 2022 el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed), emitió el certificado de registro de impacto mínimo núm. 284-2022, para la obra antes descrita.

9. En fecha 15 de julio de 2022 el Ayuntamiento del Distrito Nacional emitió la comunicación núm. DPU-INT-2022-0252, haciendo constar que en sus archivos reposaba la reformulación al anteproyecto original de fecha 3 de marzo de 2021 con la descripción siguiente: *3 bloques de edificios de apartamentos de 5 niveles más primer nivel y semisótano para estacionamientos y servicios; 22 apartamentos de 1 habitación; 20 apartamentos de 2 habitaciones; 20 apartamentos de 3 habitaciones; para un total de 62 habitaciones. Retiros mínimos:*

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Frontal: 10.24, 7.15; 6.04; 4.37; 3.58; 0.00 (Terrazas Destechadas/Servicios) ML. Lateral derecho: 5.16; 3.10; 2.16 ML. Lateral izquierdo: 6.71; 3.04; 2.82; 1.51 (Servicio) ML. Posterior/es: 2.00 ML.

10. En fecha 11 de agosto de 2022, el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed), emitió la comunicación núm. OAI-EX-116-2022, haciendo constar la existencia de la licencia de construcción núm. 94241 para el "Residencial Bainoa", sector Los Cacicazgos, Distrito Nacional, con la descripción siguiente: *Conjunto habitacional de 2 edificios de apartamentos de 7 niveles sobre nivel de calle, más semisótano. El primer nivel para recepción más estacionamientos y servicios; segundo nivel para 5 apartamentos de 3 dormitorios, 3 apartamentos de 2 dormitorios y 2 apartamentos de 1 dormitorio, cada uno por nivel para un total de 80 unidades habitacionales, tipo de construcción: Pórticos de hormigón armado; Propietario: Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L.; Autor del proyecto: Arq.* PER5 *Insc. CODIA núm.* O1 O2 O3 O4 ADD1*(Designación Catastral* NSS1 *sector: Los Cacicazgos, Distrito Nacional; Provincia: Santo Domingo; Fecha de emisión de licencia: 22/07/2020.*

11. No conforme, la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., interpuso un recurso contencioso administrativo en nulidad de licencia de construcción,

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de certificado de uso de suelo, de certificado de no objeción y en responsabilidad patrimonial del Estado contra el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed), su ministro Carlos Bonilla Sánchez, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, su alcaldesa Carolina Mejía y la Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, así como su director O5 PER6 dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081 de fecha 30 de noviembre de 2023, objeto de los presentes recursos de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo incoado por la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, INC., en contra del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L., Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) y Ministerio de la Vivienda, Hábitat Y Edificaciones (MIVHED), en fecha de 5 de octubre de 2022, por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente. **SEGUNDO:** ACOGE PARCIALMENTE en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, DECLARA LA NULIDAD del Certificado de Uso de Suelo y Retiro de Edificaciones núm. ADN-DPU-2021-0816, de fecha 31 de enero de 2022, y el Certificado de Registro de Impacto Mínimo (C.R.I.M) núm. 284-2022, de fecha 1 de marzo

de 2022, al hilo de las motivaciones esbozadas. **TERCERO**: DISPONE que la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L., CESE en la construcción de la obra civil Residencial Bainoa/Tower, ubicada en la ADD2 ADD3 ADD4 República Dominicana, conforme los motivos indicados. **CUARTO:** RECHAZA la demanda en Responsabilidad Patrimonial del Estado subjetiva interpuesta por la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, INC., con base a los términos esbozados en la presente decisión. **QUINTO:** DECLARA la exclusión del señor PER7 del presente proceso, de conformidad con los motivos expuestos. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente Junta de Vecinos Los Cacicazgos, INC.; a las partes recurridas Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L., Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) y Ministerio de la Vivienda, Hábitat Y Edificaciones (MIVHED)y; a la Procuraduría General Administrativa (PGA). **SÉPTIMO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

12. Posteriormente, la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., presentó una solicitud de corrección de error material, dictando la misma sala la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00197 de fecha 29 de febrero de 2024, que también es objeto de los presentes recursos de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"**PRIMERO:** ACOGE la solicitud realizada por la JUNTA DE VECINOS LOS CACICAZGOS INC, en consecuencia, ordena la corrección del error material involuntario incurrido en la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081 de fecha 30 de noviembre del 2023, dictada por esta Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, para que en lo adelante el considerando 45 del cuerpo de la decisión y el ordinal segundo del dispositivo, figuren de la siguiente manera: Considerando 45 ubicado en la página 26: *En la especie, tomando en consideración la ya declarada nulidad del Certificado de Uso de Suelo y Retiro de Edificaciones núm. ADN-DPU-2021-0816, de fecha 31 de enero de 2022, procede que sigan la misma suerte los demás actos administrativos dictados amparados en el supraindicado acto por efecto reflejo o espejo. De conformidad con esta doctrina, la nulidad del acto administrativo principal que soporta a los subsiguientes trae aparejado que éstos últimos sean impactados en igual medida. Por ello, procede pues que el Tribunal acoja dicho pedimento y, en consecuencia, declare la nulidad tanto del Certificado de Registro de Impacto Mínimo (C.R.I.M) núm. 284-2022, de fecha 1 de marzo de 2022, como de la Licencia de Construcción núm. 94241, dictada por el Ministerio de la Vivienda Hábitat y Edificaciones (MIVHED), tal y como se hará constar en el dispositivo de la decisión.* Ordinal segundo del dispositivo: *SEGUNDO: ACOGE PARCIALMENTE en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, DECLARA LA NULIDAD del Certificado de Uso de Suelo y Retiro de Edificaciones núm. ADN-DPU-2021-0816, de fecha 31 de enero de 2022, la Licencia de Construcción núm. 94241, dictada por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVEHD), y el Certificado de Registro de Impacto Mínimo (C.R.I.M) núm. 284-2022, de fecha 1 de marzo de 2022, al hilo de las motivaciones esbozadas.* **SEGUNDO:** ORDENA anexar la presente resolución al expediente núm. 2022-0112945, que reposa en los archivos de este Tribunal Superior

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Administrativo. **TERCERO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA). **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

13. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Falsa aplicación de la ley, en específico, del artículo 52.c de la Ley núm. 176-07. **Segundo medio:** Violación a la Constitución, en específico, al artículo 201 de la Carta Magna" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

14. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Sobre el recurso de casación interpuesto por el Distrito Nacional

a) En cuanto a la intervención voluntaria

15. Mediante instancia contentiva de solicitud de intervención voluntaria depositada en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial en fecha 9 de mayo de 2024, suscrita por los Lcdos. Olivo Andrés Rodríguez Huertas, Boris de León Reyes e Ismael Tavárez Beras, actuando como abogados constituidos de PER8 se solicita lo siguiente: *PRIMERO: DECLARAR admisible la presente demanda en intervención voluntaria presentada por la señora* PER8 *respecto al Recurso de Casación interpuesto por el DISTRITO NACIONAL, contra la Sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081, de fecha 30 de noviembre de 2023, y la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00197 de fecha 29 de febrero de 2024, esta última que corrige un error material de la primera sentencia, ambas decisiones dictadas por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haber sido interpuesta de acuerdo a las formalidades consagradas en el artículo 45 de la Ley núm. 2-23. SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGER el Recurso de Casación interpuesto por el DISTRITO NACIONAL en fecha 6 de mayo de 2024; y en consecuencia, CASAR en todas sus partes la*

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081, de fecha 30 de noviembre de 2023, y la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN00197, de fecha 29 de febrero de 2024, esta última que corrige un error material de la primera sentencia, ambas decisiones dictadas por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, al evidenciarse que el tribunal aquo incurrió en los vicios denunciados por el DISTRITO NACIONAL".

16. Conforme con el acto núm. 438/2024 de fecha 10 de mayo de 2024 instrumentado por PER9 alguacil ordinario de la 9na. Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, fue notificada la instancia en intervención voluntaria.

17. Resulta pertinente conocer en primer término el planteamiento incidental realizado por la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., contra la intervención voluntaria, fundamentado en la falta de interés por las siguientes razones: i) la señora PER10 nunca fue llamada al proceso y fue tácitamente excluida; ii) en las sentencias impugnadas no se dispone condena en daños y perjuicios contra las partes autorizadas para ser convocadas en primer grado; iii) en la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081 se rechaza la demanda en responsabilidad patrimonial.

18. El artículo 45 de la Ley núm. 2-23 dispone: *Toda parte interesada puede intervenir en un recurso de casación por medio de un escrito de conclusiones motivadas, cuyo original será depositado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia después de haber sido notificado a los abogados de las partes en causa. Párrafo I.- El depósito a que se refiere la parte capital de este artículo podrá realizarse en cualquier estado de causa, pero la intervención no podrá retardar el fallo del asunto principal, si éste se hallare en estado. Párrafo II.- En el proceso de casación solo será admisible la intervención voluntaria accesoria de un tercero o de una parte que no ha sido puesta en causa, quedando en este último caso cubierta cualquier inadmisibilidad deducida por violación al principio de indivisibilidad por falta de emplazamiento a la parte que interviene. Párrafo III.- El interviniente solo podrá adherirse a las pretensiones de una de las partes, pudiendo justificar aún más los medios de casación o de defensa propuestos por la parte a la que se adhiere, sin variarlos ni agregar otros.*

19. Para decidir respecto de la admisibilidad de la intervención requiere referirnos a las incidencias suscitadas en el proceso en la jurisdicción de fondo, establecidas en la sentencia impugnada y de los documentos aportados en esta corte de casación: a) en el recurso contencioso

administrativo participaron la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., en calidad de parte recurrente, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), la entidad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, SRL., Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional en calidad de recurridos; b) que fueron solicitadas condenaciones en responsabilidad patrimonial de manera solidaria a cargo de los señores PER11 PER12 y PER13 en calidad de incumbentes de las instituciones públicas y la constructora; c) **que en el apartado "pretensiones de las partes" de la sentencia impugnada consta que, en el Tribunal Superior Administrativo la demandante inicial Junta de Vecinos los Cacicazgos, concluyó solicitando compensación por daños y perjuicios contra la hoy interviniente voluntaria. Del mismo modo no se advierte que dicha persona haya sido excluida del proceso por la sentencia de decidió el conflicto, ahora impugnada en casación.**

20. Así las cosas, en vista de que la interviniente formó parte en el proceso ante los jueces del fondo que rindieron el fallo ahora atacado en casación, ha

de considerarse que dicho hecho refuerza su interés de intervenir voluntariamente de forma accesoria en este proceso de casación para adjuntarse a las conclusiones del Ayuntamiento actual recurrente que ella dirige, con quien mantiene, en este caso, un vínculo de indivisibilidad de intereses. Todo ello bajo el entendido de que dicho interés proviene de sus deberes y atribuciones legales como alcaldesa del Distrito Nacional y su correlativo interés en la buena marcha y dirección de la institución pública que representa, lo que la faculta en este caso para apoyar al Ayuntamiento en cuestión.

21. En consecuencia, procede rechazar el incidente propuesto por la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., y declarar como buena y válida la intervención voluntaria, valiendo este considerando decisión sin necesidad de que figure en la parte dispositiva de la presente sentencia.

b) En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

22. En su memorial de defensa, la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., planteó la inadmisibilidad del presente recurso de casación ya que el interés casacional expuesto por la parte recurrente se fundamenta en cuestiones

resueltas por el Tribunal Constitucional y constituyen precedentes vinculantes.

23. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

24. El artículo 10 de la Ley núm. 2-23 prevé los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación indicando que *El recurso de casación procede contra: ... 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.*

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

25. La parte correcurrida alega que en la solución del presente recurso de casación no se justifica el interés casacional. Sin embargo, los jueces del fondo se encontraban apoderados de un recurso contencioso administrativo relacionado con la distribución de las competencias entre la Dirección General de Planeamiento Urbano y el concejo de regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional para la emisión del permiso de uso de suelo, en virtud de los artículos 201 de la Constitución, 3, 5 y 8 de la Ley núm. 6232-63, sobre el cual no existe doctrina por parte de la Suprema Corte de Justicia.

26. Sobre lo anterior, partiremos del reconocimiento de que es cierto que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto. Sin embargo, es necesario que esta Tercera Sala se refiera a este tema, ya que, según se justificará más abajo, sobre los aspectos tratados por el citado precedente del Tribunal Constitucional debe intervenir una necesaria relación dialogada entre Cortes que ayudará al proceso democrático de interpretación del derecho, todo sin perjuicio de la importancia jurídica y política de lo que se discute en este caso.

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

27. Así las cosas, al tratarse en la especie de la determinación de las condiciones y circunstancias que configuran el interés casacional fundamentado en el artículo 10 numeral 3) literal c) de la Ley núm. 2-23, procede declarar la trascendencia de iniciar una doctrina jurisprudencial dialogada con el Tribunal Constitucional sobre el aspecto enunciado. En ese sentido, al verificarse interés casacional del presente recurso al tenor del texto enunciado, se rechaza el medio de inadmisión planteado *y se procede al examen de los medios que sustentan el presente recurso de casación.*

28. Para apuntalar los dos (2) medios de casación propuestos, los cuales se analizan en conjunto por guardar relación, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en una falsa aplicación de la ley al manifestar en la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081 que la aprobación del permiso de uso de suelo es atribución del concejo de regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional y no de la oficina de Planeamiento Urbano adscrita a la alcaldía del referido ayuntamiento; que los jueces del fondo han incurrido en un error grosero al atribuir al concejo de regidores la competencia para emitir la aprobación de permisos de uso de suelo, conforme con el artículo 52 literal c) de la Ley núm. 176-07, que esta

corte de casación observará que la falsa aplicación de la ley es evidente ya que el propio texto legal citado el concejo de regidores tiene un papel estrictamente normativo y de fiscalización, mas no ejecutivo, en la letra c) se aclara que este órgano normativo se encarga de aprobar los planes de desarrollo operativos anuales y otros instrumentos de ordenamiento del territorio, pero no está facultado para intervenir directamente en la gestión, ejecución y aprobación de uso de suelo, los cuales son atribuciones técnicas y administrativas propias de las oficinas de planeamiento urbano, que es el propio legislador quien ha utilizado la palabra "estrictamente" al indicar la naturaleza normativa y fiscalizadora del concejo de regidores, órgano que no deberá efectuar ninguna atribución "ejecutiva" que le corresponde a la alcaldía; que la interpretación y aplicación de la norma efectuada por el tribunal *a quo* respecto de las sentencias recurridas se contrapone al artículo 60 de la Ley núm. 176-07, en el que se define a la alcaldía a la cual pertenece la oficina de planeamiento urbano, es el órgano ejecutivo del gobierno municipal y tiene la responsabilidad de ejecutar las ordenanzas y reglamentos municipales, de donde se desprende que los permisos de uso de suelo que deban emitir las oficinas de planeamiento urbano, las cuales

forman parte de la alcaldía como órgano ejecutivo, deberán tomar en cuenta las ordenanzas municipales que emita el concejo de regidores sobre planeamiento urbano, uso de suelo y ordenamiento territorial.

29. Continúa alegando la parte recurrente que los artículos 3, 5 y 8 de la Ley núm. 6232-63 reconocen la competencia de las oficinas de planeamiento urbano en la gestión y aprobación de los usos de suelo de las propiedades dentro del territorio de sus respectivos cabildos, mientras que el artículo 126 de la Ley núm. 176-07 reitera las atribuciones de las oficinas de planeamiento urbano, dado que el concejo de regidores ejerce funciones estrictamente normativas y fiscalizadoras y sus atribuciones respecto de los instrumentos de planeamiento urbano, uso de suelo y edificación deben entenderse como limitadas a la aprobación de los actos normativos o regulatorios; que otro error grosero atribuido al tribunal *a quo* es que, consideró como "derogada" la Ley núm. 6232-63 a pesar de que la más reciente Ley núm. 368-22 contempla de manera expresa a la Ley núm. 6232-63 dentro de la legislación ponderada en su sección introductoria.

30. De igual manera, plantea la parte recurrente que con la emisión de las sentencias recurridas el tribunal *a quo* también incurrió en una grave

violación al artículo 201 de la Constitución, el cual reconoce claramente la competencia ejecutiva, de cuestiones técnicas a un órgano estrictamente normativo, reglamentario y fiscalizador, como lo es el concejo de regidores, que la delimitación de las competencias entre la alcaldía y el concejo de regidores constituye un aspecto definido de manera expresa en el referido artículo constitucional; que al establecer la Constitución que el concejo de regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización, incurre en una infracción constitucional cualquier decisión judicial que desconozca esta distribución de competencias, como ocurre en las sentencias impugnadas; que si bien la sentencia TC/0296/16 de fecha 18 de julio de 2015 expuso consideraciones respecto del procedimiento de permiso de uso de suelo, esta no tomó en cuenta los límites ni el contenido del artículo 201 de la Constitución, atribuyendo competencia para la emisión de los referidos permisos al concejo de regidores, que con la emisión de la Ley núm. 368-22 que atribuye la aprobación de los permisos de uso de suelo a las oficinas de planeamiento urbano ha quedado expresamente despejada cualquier duda sobre lo antes expuesto, que mediante la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00197 se corrige un error material de la sentencia núm.

0030-1643-2023-SSEN-01081 y al tratarse de una corrección meramente formal y no sustantiva, resulta imperativo que también sea casada.

31. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso en la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081 los motivos que se transcriben a continuación:

"VII. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS ... A. Comprobar si el Certificado de Uso de Suelo y Reitero de Edificaciones en el D.N, núm. ADN-DPU-2021-0816, emitido por la Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) infringe el principio de legalidad administrativa al incumplir con el conjunto de disposiciones que rigen la materia... 30. Establecida nuestra doctrina jurisdiccional en torno al principio de legalidad administrativa, corresponde pues que, en un segundo término, clarifiquemos la especial significación de la Administración Local. A estos efectos, subrayamos que el Texto Constitucional delimita, dentro del Título IX, Capítulo II, que el gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios se encuentra a cargo del Ayuntamiento, órgano constitucional que tiene una naturaleza bifronte. Tal y como recuerda otra de nuestras decisiones: *20. Ha de tenerse en cuenta que, existe una basta jurisprudencia constitucional consolidada que refiere que, los gobiernos locales se encuentran divididos por dos (02) ramas. Una i) ejecutiva a cargo de un/a Alcalde/za y otra ii) normativa, reglamentaria y de fiscalización en cuya titularidad recae el Consejo de Regidores. Así, una matización entre estos dos órganos de gobierno local es que, mientras en el primero el ejercicio normativo recae sobre un individuo, en la segunda rama se tiene un espacio colegiado donde las decisiones provienen del*

consenso de los regidores (entre otras, TC/0226/14, TC/0296/16, TC/0097/22). En definitiva, estas potestades de la administración local tienen sustento constitucional. 31. A partir de lo sostenido, podemos observar que las competencias de cada órgano de la Administración local se encuentran previamente establecidas y determinadas en la medida en que, ha de corresponderle a la Alcaldía ejercer facultades administrativas de índole ejecutivas (parte *in fine* artículo 201 constitucional) y, por su lado, el Consejo de Regidores del Ayuntamiento atribuciones de carácter normativas, reglamentarias y de fiscalización. De ahí, las dos facetas de los Ayuntamientos a tenor de lo dispuesto por el legislador constituyente. 32. El desarrollo infra constitucional de las atribuciones de los Ayuntamientos y para el asunto enjuiciado, se recoge a partir de la Ley núm. 6232 que establece un proceso de planificación urbana e introduce modificaciones a las instituciones urbanas. En efecto, dicha pieza legal dispone: *Artículo 8. Las Oficinas de Planeamiento Urbano tendrán a su cargo, a más de las funciones señaladas en el Art. 5 de la presente ley, la emisión, previa revisión y declaración de conformidad con las leyes y requisitos vigentes, de todos aquellos permisos relativos a cualquier tipo de construcción, reconstrucción, alteración, ampliación, traslado, demolición, uso o cambio de uso de edificios y estructuras; con el uso o cambio de uso de terrenos; con la instalación o alteración de rótulos o anuncios, así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes de zonificación.* 33. Más tarde, la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, recogió que: *Artículo 52. El concejo municipal es el órgano colegiado del ayuntamiento, su rol es estrictamente normativo y de fiscalización, en modo alguno ejerce labores administrativas y ejecutivas. Tiene las siguientes atribuciones: [...] c) La aprobación de los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso de suelo y edificación, que presentara la sindicatura.*

34. Muy especialmente, en lo relativo a las Oficinas de Planeamiento Urbano, la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, preceptuó que: *Artículo 126. En cada ayuntamiento habrá una oficina de planeamiento urbano, cuyo objetivo central es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia.* 35. En este contexto, advertimos que existe un evidente conflicto normativo suscitado entre el artículo 8 de la Ley núm. 6232 y el artículo 52 de la Ley núm. 176-07 o antinomia en cuanto a la competencia de la Administración que debe emitir los permisos de uso de suelo. Así, dicha controversia jurídica debe resolverse conforme el método contenido en la máxima *latina lex posterior derogat legi priori* o criterio cronológico (temporal) puesto que, se trata de dos normativas sectoriales especializadas con una connotación de fuente jurídicamente equiparable, esto es, establecidas en un mismo plano. Por ello, estimamos que no tiene asidero jurídico el artículo 8 de la Ley núm. 6232 en el presente examen puesto que, fue tácitamente derogado quedando privado de su vigencia, tal y como detalla la última Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios: *Artículo 372. Leyes Derogadas. [...] Párrafo.- Asimismo deroga toda ley no expresamente citada, o parte de ley, que sea contraria a la misma en su totalidad o parcialmente.* 36. Despejado lo anterior, la aplicación de las citadas disposiciones y criterios jurisprudenciales expuestos, irremediablemente nos conduce a estimar que, corresponde al Consejo de Regidores de cada Ayuntamiento la admisión o no de los permisos de suelo, en clave con el artículo 52 de la Ley núm. 176-07. A su vez, en nuestro estado actual de las cosas, concluimos que la competencia ejercida por las Oficinas

de Planeamiento Urbano se limita a que, como órgano de auxilio de cada Ayuntamiento, determine la viabilidad técnica o no de los permisos que a la postre, eventualmente podrían ser aprobados por el Consejo de Regidores. Avala este pronunciamiento la jurisprudencia constitucional: *[...] al analizar de manera conjunta y armoniosa, tanto el artículo 52, literal c), de la Ley núm. 176-07, así como el supraindicado precedente [TC/0152/13], tal y como alega la parte hoy recurrente, ciertamente el Concejo de Regidores es el órgano que tiene la facultad para la aprobación de los proyectos a los fines de otorgar el permiso de uso de suelo y edificación; [...].* 37. En el supuesto que nos convoca, luego de escudriñar minuciosa y detalladamente el soporte probatorio que obra en el expediente, este Tribunal no pudo constatar que el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) haya emitido la correspondiente Resolución que acredite el permiso de uso suelo a la parte recurrida sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L., para la construcción de la obra del Residencial Bainoa/Bainoa Tower. 38. En este mismo punto, tras examinar el Certificado de Uso de Suelo y Retiro de Edificaciones núm. ADN-DPU-2021-0816, emitido por la Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), comprobamos que se configura como un acto administrativo dictado por un órgano manifiestamente incompetente porque, como se reprocha en el recurso de la especie, la competencia de la aprobación del uso de suelo es materia exclusiva del Consejo de Regidores en sus atribuciones ordinarias. En efecto, al valorar dicho Acto, verificamos que, si bien consta de una observación en la dirección de que en ningún momento este documento autoriza la realización de la construcción, de facto se erigió en un acto administrativo definitivo que tuvo una incidencia palmaria en el proceso de la permisología de construcción ya que sirvió de base para la emisión

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Certificado de Registro de Impacto Mínimo (C.R.I.M) dictado por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED), trasladando sus efectos como un auténtico permiso de uso de suelo, como se evidencia en la página 1 de dicho Certificado. Es decir, no cabe dudas de que el contenido del acto núm. ADN-DPU-2021-0816 pone en evidencia que tuvo vocación de permiso de suelo. 39. Tampoco el Tribunal puede comulgar la aseveración de la parte recurrida Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) de que el permiso de suelo vertido en el acto administrativo núm. ADN-DPU-2021-0816 tiene como base la Resolución núm. 85-2009 y la Ordenanza núm. 10-2020 porque el principio de jerarquía normativa (TC/0064/20; TC/0180/20; TC/0256/20; TC/0361/20) — subyacente de manera implícita en el artículo 6 constitucional— no lo permite. En efecto, dicho acto administrativo debe observar los parámetros imperantes en el Texto Constitucional y la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional al cual nos remitimos en tanto que, normas primarias. 40. A propósito de lo dicho, conviene referirnos una vez la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo es la normativa especializada encargada de establecerla teoría de invalidez de los actos administrativos, la cual parte desde actos nulos hasta los anulables. A tal efecto, dicha pieza dispone: *Artículo 14. Invalidez de los actos administrativos. Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con*

nulidad por las leyes. 41. De la anterior disposición legal se sigue que, cualquier acto administrativo que altere el ordenamiento constitucional, desconozca algún derecho fundamental pautado por el Texto Constitucional, sea dictado por un órgano administrativo donde subrogue funciones, no cumpla con la debida motivación, ostente un grado de contenido imposible y se constituya en una sanción penal, en adición a los que las leyes sectoriales así lo dispongan por contravenir su ordenación, encuentra la sanción procesal más grave, es decir, la nulidad de pleno de Derecho. 42. Significa pues que, de constatarse alguno de los citados vicios en cualquier acto administrativo cuestionado no es permitido que, por su implicación y producto del desconocimiento al ordenamiento, estos no puedan ser convalidados. Así, se diferencian de aquellos que sufren meros defectos de forma, los cuales no desembocan en anulables y sí puedan llegar a ser subsanables (párrafo II, artículo 14 Ley núm. 107-13). 43. Producto de las anteriores motivaciones, procede que este Tribunal declare la nulidad del Certificado de Uso de Suelo y Retiro de Edificaciones núm. ADN-DPU-2021-0816, expedido por la Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), sin necesidad de ponderar el segundo medio de Derecho, dada la comprobada infracción al principio de legalidad administrativa (art. 138 constitucional), la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y haber sido dictado por un órgano administrativo manifiestamente incompetente, tal y como se hará constar en el dispositivo de la decisión. B. Determinar si la Licencia de Construcción núm. 94241, dictada por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED), debe ser declarada nula 44. En sus conclusiones, la parte recurrente Junta de Vecinos Los Cacicazgos, INC., peticiona que la Licencia de Construcción núm. 94241, rendida por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Edificaciones (MIVEHD) debe ser declarada nula. 45. En la especie, tomando en consideración la ya declarada nulidad del Certificado de Uso de Suelo y Retiro de Edificaciones núm. ADN-DPU-2021-0816, de fecha 31 de enero de 2022, procede que sigan la misma suerte los demás actos administrativos dictados amparados en el supraindicado acto por efecto reflejo o espejo. De conformidad con esta doctrina, la nulidad del acto administrativo principal que soporta a los subsiguientes trae aparejado que éstos últimos sean impactados en igual medida. Por ello, procede pues que el Tribunal acoja dicho pedimento y, en consecuencia, declare la nulidad del Certificado de Registro de Impacto Mínimo (C.R.I.M) núm. 284-2022, de fecha 1 de marzo de 2022, tal y como se hará constar en el dispositivo de la decisión. C. Establecer si procede ordenar a la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L. la paralización de la construcción del Residencial Bainoa/Tower 46. Igualmente, la parte recurrente Junta de Vecinos Los Cacicazgos, INC., solicita formalmente a este plenario judicial que sea ordenado a la parte recurrida sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L., el cese de las operaciones tendentes a la construcción del Residencial Bainoa/Tower. 47. Sobre el particular y producto de las anteriores comprobaciones, este Tribunal estima que se impone el acogimiento del pedimento que se analiza en tanto que, la parte recurrida sociedad comercial Constructora Inmobiliaria no puede proseguir con la construcción de la citada obra civil sobre la base de que la construcción cuestionada prescinde de las autorizaciones administrativas correspondientes y de lugar, tal y como se ha advertido. Por ello, la Corte ordenará a la parte recurrida sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S.R.L., el cese de la construcción de la obra en cuestión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión...” (sic).

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

32. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso en la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00197 los motivos que se transcriben a continuación:

"IV. SOBRE EL FONDO DE LA SOLICITUD 5. Tal y como fue apuntado más arriba, este Tribunal considera que, dado el contenido de la sentencia y la pretensión del solicitante, el requerimiento de la especie se enmarca en una corrección material. En ese sentido, el recurrente aduce que la sentencia *sub examine* contiene un error material que se traduce en interpretaciones que pueden ser perjudiciales para su derecho... 9. En la especie, de la lectura del fundamento jurídico 45 de la sentencia núm. 0030-1643- 2023-SSEN-01081 —que comporta la presente solicitud- se observa que fue pronunciado el acogimiento del punto controvertido B, consistente si era procedente declarar la nulidad de la licencia de construcción núm. 94241, dictada por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED), sin embargo, única y exclusivamente se declara, de manera expresa, la nulidad del Certificado de Registro de Impacto Mínimo (C.R.I.M.) núm. 284-2022, de fecha 1 de marzo del 2022. 10. En ese orden de ideas, se verifica que no se especificó de manera explícita que también la Licencia de Construcción núm. 94241, dictada por el Ministerio de la Vivienda Hábitat y Edificaciones (MIVHED), producto de la aplicación de la doctrina consistente en efecto reflejo o espejo, razón por la cual procede establecer, de forma clara, evidente y fehaciente, la declaratoria de nulidad de la referida Licencia, conforme los propios términos de la sentencia que se analiza. 12. Luego del tribunal haber constatado los errores materiales e involuntarios de referencia, y comprobado que la modificación no afecta o conlleva alteración

alguna respecto a los efectos jurídicos de su contenido ni enmienda la sustancia de los derechos reconocidos y obligaciones que aceptaron las partes mediante un acuerdo transaccional; pues entonces, procede acogerla presente solicitud, de la forma en que se hará constar en el dispositivo de esta resolución...” (sic).

33. **Aspectos generales relativos a la existencia de un precedente del Tribunal Constitucional aplicable a este caso**

33.1 El artículo 184 de la Constitución establece que las decisiones del Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos, entre los cuales se encuentra el Poder Judicial.

33.2 En ese ámbito normativo se emiten las sentencias TC/0152/13 de fecha 12 de septiembre de 2013 y TC/0296/16 de fecha 18 de julio de 2016, que sientan determinados criterios relacionados con este recurso de casación, respecto de la competencia del concejo de regidores y la oficina de planeamiento urbano como órgano de la Alcaldía para emitir permisos de uso de suelo particulares o específicos.

33.3 Aunque en este recurso no se conoce el caso relacionado con las decisiones mencionadas, el carácter de precedente impone el deber de

analizarlo frente a cualquier proceso en el que el mismo podría influir, para garantizar la seguridad jurídica.

34. **Posibilidad de una relación dialogada entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional siempre y cuando ello no suponga una afectación a la materialidad de los precedentes vinculantes**

34.1 Aunque el diálogo judicial viene usándose preferentemente para referirse a la situación en la que, en un pronunciamiento judicial, se encuentren referencias a sentencias y normas provenientes de un ordenamiento jurídico distinto al del tribunal o juez que deba decidir el caso, sin embargo, no debemos perder de vista que la efectividad y producción de beneficios de un diálogo entre tribunales debe tener como presupuesto un real intercambio de opiniones entre al menos dos (2) jurisdicciones sobre un mismo tema. Es decir, no solo debe haber importación de ideas provenientes de tribunales distintos a los que deben producir un fallo, sino que debe existir un auténtico juego dialéctico entre ambas Cortes.

34.2 Así las cosas, debe ser entendido como diálogo la situación que ocurre cuando distintas jurisdicciones, con diferentes niveles, cooperan en la

solución de los conflictos, refiriéndose en muchas ocasiones a las mismas cuestiones y hechos. Es por ello que entendemos la posibilidad de un diálogo o relación dialogada entre jurisdicciones de un mismo Estado, tal y como sucede entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional dominicano, en donde la ingenua regla de delimitación competencias entre ambas jurisdicciones -que a menudo se esgrime con capacidad sobreestimada para resolver los conflictos que se presentan y que se resume en que corresponde al Tribunal Constitucional la interpretación de la Constitución y a la Suprema Corte la legalidad ordinaria- plantea un alto grado de indeterminación, todo en vista de que la supremacía de la Constitución y la imposibilidad de que en términos materiales esta resulte transgredida, comunica la legalidad ordinaria con el texto constitucional mediante el instituto metodológico que se conoce como interpretación de la ley conforme a la Constitución. Reconocer un deslinde completo entre estas dos esferas (constitucionalidad y legalidad ordinaria), independientemente de que fragmenta el ordenamiento jurídico rompiendo con su unidad, se fundamenta sobre un presupuesto falso: que la interpretación de una ley no puede contravenir la constitución.

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

35. **Justificación del Diálogo o relación Dialogada**.

35.1 Esta relación dialogada trae racionalidad a las soluciones que por ese medio se adopten. Todo bajo el presupuesto de que no existe duda que la racionalidad es una dimensión inherente a toda interpretación normativa, ya sea moral o jurídica. Ahora bien, debe entenderse que a dicha racionalidad no se llega arbitrariamente mediante la introspección de la razón práctica de determinado o determinados individuos situados de manera aislada, sin importar su posición o rango social, sino que para ello es necesario que todos los implicados o afectados con la decisión regulativa de que se trate participen en un diálogo que cumpla ciertas condiciones, entre las que deben resaltar las relacionadas con la imparcialidad e igualdad de los participantes.

35.2 De ese modo el resultado estaría vinculado a la racionalidad intrínseca derivada de una ética discursiva que justificaría el acatamiento de su resultado por todos los involucrados en dicho diálogo. Este principio de ética normativa se basa en las teorías de la argumentación contemporánea (teoría estándar de la argumentación jurídica) y se vincula incluso con la teoría del derecho asociada, adscrita al neoconstitucionalismo.

35.3 Es esta posición dialógica del derecho la que debe ser preferida por los que rechazan la imposición de una determina concepción de este –lo cual afectaría a los derechos fundamentales- de forma autoritaria y sin reparar en razones de diversa índole -jurídicas, morales, políticas, etc.- que juegan en sentido contrario y que podrían ser aportadas por todos aquellos que pueden resultar afectados con la decisión que se tome, los cuales, en este caso de decisiones sobre derechos, serían todos los sectores que conforman la sociedad dominicana. Este es el principio de la democracia y que hace necesario el diálogo sobre los derechos, no solo entre altos tribunales como el que se propicia con esta sentencia, sino respecto de toda la comunidad jurídica.

35.4 De la misma manera, según se podrá observar más adelante, el necesario diálogo para alcanzar la racionalidad de decisiones sobre interpretación de derechos y normas jurídicas no impide la existencia y materialización de los precedentes del Tribunal Constitucional al tenor del artículo 184 de la Constitución, así como del precepto del artículo 54 numeral 10 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

35.5 Utilizaremos la metodología de primero describir la motivación hecha por el Tribunal Constitucional para adoptar la decisión que nos ocupa, para luego explicar las razones por las que, según nuestro criterio, debió decidir de manera contraria. Todo ello repetimos sin afectar la ejecución sincera y objetiva del precedente sobre el que se suscita esta relación dialogada.

36. Precedentes establecidos en las sentencias TC/0152/13 y TC/0296/16 que tratan el tema de la competencia para decidir sobre las autorizaciones sobre uso de suelo.

36.1 **Sentencia TC/0152/13**. En esta sentencia se decide sobre un conflicto de competencia entre el director de la Junta del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana y el Ayuntamiento de Higüey. Este expediente no motiva directamente la materia que nos ocupa, la cual se contrae a qué órgano pertenece la competencia para la autorización de uso de suelo en un Ayuntamiento, si su concejo de regidores o su alcalde.

36.2 **Sentencia TC/0296/16.** "... g. De la lectura del supraindicado artículo queda claramente establecido que, tal y como arguye la parte recurrente, el tribunal a-quo hizo una mala interpretación de la ley y del precedente de

este tribunal (TC/0152/13), ya que es una facultad del Concejo de Regidores la aprobación de uso de suelo, y no de la Alcaldía... k. De donde se infiere que, al analizar de manera conjunta y armoniosa, tanto el artículo 52, literal c), de la Ley núm. 176-07, así como el supraindicado precedente, tal y como alega la parte hoy recurrente, ciertamente el Concejo de Regidores es el órgano que tiene la facultad para la aprobación de los proyectos a los fines de otorgar el permiso de uso de suelo y edificación; por lo que, el tribunal actuó de manera errónea cuando interpretó las leyes, y más aún el propio precedente de este tribunal, que estableció que "la concesión de permisos relacionados a la construcción y uso de suelo, la misma corresponde al Municipio de Salvaleón de Higüey".

37. **Motivos por los cuales el Tribunal Constitucional decidió que corresponde al Concejo de Regidores y no a la Alcaldía resolver sobre las solicitudes de autorización de uso de suelo.** Tal y como se observa en los anteriores precedentes, el Tribunal Constitucional estableció que corresponde al concejo de regidores y no a la alcaldía la concesión de permisos relacionados con el uso de suelo. El motivo principal para atribuir esta competencia lo es el artículo 52 de la Ley núm. 176-07 del Distrito

Nacional y los Municipios del año 2007, la cual establece: "*Definición y Atribuciones. El concejo municipal es el órgano colegiado del ayuntamiento, su rol es estrictamente normativo y de fiscalización, en modo alguno ejerce labores administrativas y ejecutivas. Tiene las siguientes atribuciones: La fiscalización de las unidades de gestión y administración de las entidades territoriales adscritas a municipio, los organismos autónomos que de él dependan y las empresas municipales... c) La aprobación de los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio*". Además, invoca como apoyo disposiciones de la Ley núm. 6232 del año 1963.

38. **Razones por las que no es posible interpretar, sobre la base del citado artículo 52 letra "c", que corresponde al Concejo de Regidores y no a la Alcaldía resolver sobre las solicitudes particulares de autorización para uso de suelo**.

38.1 De una correcta interpretación del artículo 52 antes citado, muy específicamente de su letra "c", se podrá observar la evidente incorrección de la conclusión a que ha llegado el Tribunal Constitucional. Es que, según el propio artículo 52 de la Ley núm. 176-07 el Concejo de Regidores tiene un papel estrictamente normativo y de fiscalización, mas no ejecutivo. En

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

efecto, en la letra c) de dicha disposición se aclara que este órgano normativo se encarga de aprobar los planes de desarrollo operativos anuales y otros instrumentos de ordenamiento del territorio, pero no está facultado para intervenir directamente en la gestión, ejecución y aprobación particular, concreta y específica de uso de suelo (certificaciones de no objeción), las cuales son atribuciones ejecutivo-técnicas propias de las oficinas de planeamiento urbano. No obstante, en caso de que pueda existir duda sobre el carácter ejecutivo o técnico de una aprobación de uso de suelo particular, lo cierto es que la misma nunca podría ser tildada de normativa o de fiscalizadora ya que de lo que se trata es de, para el caso de un terreno específico, determinar si cumple con ciertos requisitos (técnicos) para ser utilizado para un fin determinado.

38.2 A esto se llega mediante **la utilización de una interpretación sistemática de la indicada letra "c" del mencionado artículo 52 de la Ley núm. 176-07** combinada con su parte general, ya que si tomamos en cuenta que el Concejo de Regidores es un órgano estrictamente normativo y de fiscalización, la labor que le encomienda dicha ley en relación en el uso de suelo y edificación también debe tener ese mismo carácter, es decir, debe

estar relacionada únicamente con planes generales para regular la gestión, ejecución y aprobación de las solicitudes particulares para uso particular de suelo. Adicionalmente, la referencia a los demás instrumentos de ordenamiento no puede interpretarse fuera del ámbito dado por la naturaleza de las funciones del Concejo de Regidores, que se limita a un papel normativo.

38.3 Debe hacerse hincapié aquí a lo dicho precedentemente en el sentido de que ha sido la propia la ley la que ha utilizado expresamente la palabra "estrictamente" al calificar la naturaleza normativa y fiscalizadora del Concejo de Regidores, despejando cualquier duda sobre que dicho órgano no podrá efectuar ninguna atribución "ejecutiva", ya que esta le corresponde exclusivamente a la alcaldía o sindicatura.

38.4 Una interpretación contraria a la arriba expresada resultaría contraria al artículo 60 de la Ley núm. 176-07, que se define que la alcaldía (a la cual pertenece la Oficina de Planeamiento Urbano), es el órgano ejecutivo del gobierno municipal, que tiene la responsabilidad de ejecutar las ordenanzas y reglamentos municipales (numeral 5 del artículo 60).

38.5 De lo anterior se desprende, inclusive, que los permisos de uso de suelo que deban emitir las oficinas de planeamiento urbano, las cuales conforman parte de la Alcaldía como órgano ejecutivo, deberán tomar en cuenta las disposiciones de carácter general que para uso de suelo hayan sido aprobadas por el concejo de regidores.

38.6 Es importante destacar que los artículos 3, 5 y 8 de la Ley núm. 6232-63 reconocen la competencia de las oficinas de planeamiento urbano, en la gestión y aprobación de los usos de suelo de los terrenos dentro del territorio de sus respectivas demarcaciones.

38.7 De su parte, el artículo 126 de la Ley núm. 176-07 reitera las atribuciones de las oficinas de planeamiento urbano, en los siguientes términos: "*Artículo 126. Oficinas de Planeamiento Urbano. En cada ayuntamiento habrá una oficina de planeamiento urbano, cuyo objetivo central es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia*".

38.8 Tal y como se lleva dicho, en vista de que el Concejo de Regidores ejerce funciones estrictamente normativas y fiscalizadoras, las atribuciones de dicho órgano respecto de los "instrumentos de planeamiento urbano, uso de suelo y edificación" deben entenderse limitadas a la aprobación de actos normativos o regulatorios. Esto quiere decir, que los instrumentos aludidos en el artículo 52.c de la Ley núm. 176-07 son aquellos que establezcan las políticas generales bajo las cuales se regirá el uso del suelo dentro del municipio. Esto último no se extiende, a la autorización específica, particular o concreta de solicitudes de uso de suelo (certificados de no objeción).

38.9 Así las cosas, si el Concejo de Regidores interviene en la aprobación de los permisos de uso de suelo particulares se contravendría el espíritu del legislador, que ha separado las funciones normativas de las ejecutivas y técnicas en la organización de la estructura de gobierno de los ayuntamientos.

39. ¿Qué dice la Constitución al respecto?

39.1 El artículo 201 del Texto Fundamental indica lo siguiente: *Gobiernos locales. El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a*

cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa...

39.2 Del análisis del contenido de la norma constitucional recién transcrita se advierte la presencia de "reglas" precisas de textura cerrada (no abierta) que delimitan la competencia que tienen cada uno de los dos (2) órganos que componen los ayuntamientos, determinando que corresponde al Concejo de Regidores las funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización, mientras resalta las funciones únicamente ejecutivas de la Alcaldía.

39.3 La estructura normativa de las disposiciones que trazan la referida distinción de funciones entre el Concejo de Regidores y la Alcaldía es la que corresponde a reglas con un alto grado de precisión en lo que se refiere a su densidad normativa. Es decir, no están conformadas por valores o principios de difícil subsunción respecto de las situaciones en las que ellas deben regir, pues en definitiva se trata de determinar cuándo estamos en presencia, de un parte, de un accionar de tipo normativo, reglamentario o de fiscalización,

y de la otra de una función ejecutiva, para lo cual deberemos adscribir significado a dichos términos (función normativa, función reglamentaria, función de fiscalización y función ejecutiva).

39.4 Para la adscripción de significado de los referidos términos (que es lo que se conoce como interpretación) no es necesario acudir al método de la ponderación (principio de proporcionalidad o razonabilidad), pues ellos exhiben una precisión normativa de gran calado, por lo que las zonas de penumbra que pudieran eventualmente aparecer en ciertos supuestos para su aplicación a los casos concretos (lo que esta jurisdicción estima muy difícil, por no verificar ejemplos reales) no plantean situaciones de conflicto entre derechos y bienes constitucionales que hagan imperioso acudir a la ponderación.

39.5 Así las cosas, el método de interpretación idóneo en la especie para la determinación del significado de lo que es una función normativa, reglamentaria, fiscalizadora o ejecutiva es el gramatical o literal. Ello es así, aunque dichos términos supongan una carga técnica jurídica, pues no abandonan su condición de integrar el lenguaje natural, ya que el lenguaje jurídico también forma para de este último.

39.6 Si la Constitución establece la regla (que no principio o valor) que el Concejo de Regidores tiene una función "exclusivamente" normativa, reglamentaria y de fiscalización, ello indica que este órgano es únicamente regulador y controlador, mientras que corresponde a la Alcaldía **aplicar** la regulación correspondiente al tener **funciones ejecutivas**. Es decir, la misión principal del Concejo de Regidores es la de disponer mandatos de carácter general para que estos integren o formen parte del ordenamiento jurídico, mientras que a la Alcaldía corresponde una función ejecutiva, que es la de aplicar las normas generales, sean dictadas o no por el Concejo de Regidores en materia de uso de suelo. En ese sentido se observa, sin la realización de complicados procesos del lenguaje, que la autorización o no de un uso de suelo para un terreno específico es una labor ejecutiva técnica derivada de la aplicación de planes generales sobre la materia que ella versa.

39.7 Es así como se llega a la conclusión, derivada de la Constitución, que la aprobación particular de un uso de suelo específico resultaría de un acto de aplicación (acto ejecutivo) que debería ser realizado por la Alcaldía, el cual no tendría nada que ver con la potestad normativa, reglamentario y fiscalizadora del Concejo de Regidores.

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

40. **Consideraciones finales**

Esta Tercera Sala considera preciso establecer que el artículo 201 de la Constitución resulta suficientemente claro y no da lugar a interpretaciones al disponer sobre las funciones de los dos órganos que componen el gobierno del Distrito Nacional y de los municipios, delimitando de manera expresa la competencia, tanto del concejo de regidores, como de la alcaldía.

En ese sentido, al tratarse la alcaldía del órgano ejecutivo le corresponde resolver las solicitudes de uso de suelo particulares, concretas y específicas, ello en vista de que se trata de una actividad administrativa de aplicación de normas, políticas y regulación, de carácter técnico, que son los propios de la actividad ejecutiva que le es inherente.

41. Ejecución del precedente del Tribunal Constitucional

41.1 Como prueba de que este diálogo entre Cortes no tiene más justificación que la dicha anteriormente, procede la ejecución íntegra del precedente que fuera su objeto.

41.2 En ese sentido, resulta definitorio el hecho de que las sentencias TC/0152/13 y TC/0296/16 señalan que: *el Concejo de Regidores es el órgano*

que tiene la facultad para la aprobación de los proyectos a los fines de otorgar el permiso de uso de suelo y edificación; a pesar de lo dispuesto por la Constitución y las leyes anteriormente citadas. Sin embargo, esta situación no debe impedir la ejecución de los referidos precedentes en términos totales y objetivos.

42. La ejecución objetiva y sincera de los precedentes del Tribunal antes enunciados trae como consecuencia que esta Tercera Sala rechace el presente recurso de casación principal interpuesto por el Distrito Nacional

VI. En cuanto al recurso de casación incidental interpuesto por la Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1

43. En vista de que estos recurrentes incidentales se adhirieron a la solicitud de que las sentencias impugnadas fuesen casadas y tomando en cuenta que ha sido rechazado el recurso de casación principal interpuesto por el Distrito Nacional en aplicación del precedente del Tribunal Constitucional, se rechaza por las mismas razones el recurso de casación incidental interpuesto

por la Constructora Inmobiliaria Molina SRL., y el señor PER14

44. En el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en el caso.

VII. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA los recursos de casación interpuestos de manera principal por el Distrito Nacional y de manera incidental por la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, SRL., y PER3 contra las sentencias núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081 de fecha 30 de noviembre de 2023 y núm. 0030-1643-2024-SSEN-00197 de fecha 29 de febrero de 2024, ambas dictadas por la Quinta Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: 2022-0112945
Solicitud núm.: 2024-R0208639
Recurrente principal: Distrito Nacional
Recurrido principal y recurrente incidental: Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. y PER1
Recurrido principal e incidental: Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (Mivhed) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Administrativo, cuyos dispositivos han sido copiados en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

[redacted]PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Manuel A. Read Ortiz
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/BUM6-OPNF-XGSO-PQH7

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA