REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2554

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 secretaría de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **20 de diciembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad de comercio Adecu Business, SA. contra la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00316 de fecha 26 de octubre de 2017 dictada por la Primera Sala del

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 1 de mayo de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Boris Francisco de León Reyes y Kairolys María Mañón Luciano, actuando como abogados constituidos de la sociedad de comercio Adecu Business, SA., representada por PER1

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, representado por PER2 mediante memorial depositado en fecha 12 de abril de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Luis Ernesto Peña Jiménez, Abraham E. Fernández Arbaje y Richard A. Martínez Amparo.

3. Mediante dictamen de fecha 25 de septiembre de 2023 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

4. El recurso de casación que nos ocupa fue depositado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, sin embargo aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *…queda suprimida la obligación de ... celebración de audiencias, si todavía no se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

5. En fecha 23 de marzo de 2007 el Ayuntamiento del Distrito Nacional emitió la resolución núm. 34-2007, otorgando el uso de suelo núm. 693-06. Posteriormente, en fecha 2 de mayo de 2008 la Dirección General de Planeamiento Urbano emitió el certificado de no objeción de uso de suelo y retiro de edificaciones en el Distrito Nacional.

6. En fecha 29 de julio de 2008 el Ayuntamiento del Distrito Nacional revocó el certificado de uso de suelo núm. 68-07 de fecha 2 de mayo de 2008 y ratificó el certificado de uso de suelo núm. 693-06 de fecha 27 de noviembre de 2006.

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

7. En fechas 17 de agosto de 2011 y 9 de octubre de 2012 la Dirección General de Planeamiento Urbano emitió los certificados de uso de suelo, retiro de edificaciones y de no objeción de anteproyecto del expediente núm. 068-07, a favor de la sociedad de comercio Adecu Business, SA., en relación con el desarrollo del proyecto Torre de Plata con las especificaciones siguientes: *edificio de apartamentos de 30 niveles más primer nivel, semisótano y 3 sótanos y para parqueos 1er y 2do nivel comercial y 3er nivel para gimnasio, 52 apartamentos de 1 habitación, 74 apartamentos de 2 habitaciones, 28 apartamentos de 3 habitaciones y 36 penthouses; 190 apartamentos en total*. En oposición al referido proyecto, la Junta de Vecinos de Los Cacicazgos inició varios procesos judiciales, tanto contencioso administrativos como penales.

8. En fecha 8 de mayo de 2014 la Suprema Corte de Justicia dictó la sentencia núm. 1995-2014, –relativa al proyecto Torre de Plata- en esas atenciones y fundamentados en la existencia de una sentencia que adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y para dar cumplimiento a la sentencia núm. 09/2012 dictada por el Juzgado de Paz Para Asuntos Municipales de San Carlos, conformada por mandato de la sentencia núm. 0025-TS-2014 de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, la Dirección General de Planeamiento Urbano emitió en fecha 16

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

de septiembre de 2014 el oficio núm. DGPU 437-14, revocando los certificados de uso de suelo y no objeción contenidos en el expediente núm. 68-07, de fechas 17 de agosto de 2011 y 9 de octubre de 2012, a nombre de la sociedad de comercio Adecu Business, SA., para el O1 núm. O2 ADD1 del DC ADD2 O2

9. No conforme, la sociedad de comercio Adecu Business, SA., incoó una demanda en responsabilidad patrimonial del Estado, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00316 de fecha 26 de octubre de 2017, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** RECHAZA el medio de inadmisión propuesto por la parte recurrida por las razones expuestas en la presente sentencia. **SEGUNDO:** DECLARA buena y válido en cuanto a la forma, la demanda en Responsabilidad Patrimonial depositada por el ADECU BUSINESS, S.A., el 20 de octubre de 2015, contra del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y el Director General De Planeamiento Urbano del Ayuntamiento Del Distrito Nacional, Arq. PER3 por cumplir con los requisitos formales instituidos en las leyes aplicables. **TERCERO:** RECHAZA en cuanto al fondo, la señalada demanda por la razón expuesta en la parte considerativa de la sentencia. **CUARTO:** DECLARA libre de costas el presente proceso. **QUINTO:** ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a las partes partes envueltas en el caso y al PROCURADOR GENERAL

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

ADMINISTRATIVO. **SEXTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

10. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Pérdida de fundamento jurídico en virtud de que la sentencia núm. 1008 de fecha 30 de octubre de 2017, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, revocó la sentencia núm. 0025-TS-2014 del 14 de febrero de 2014, dictada por la Tercera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, la cual constituye el fundamento principal del Oficio núm. DGPU 437-14. **Segundo medio:** Omisión de estatuir sobre lo demandado, en virtud de que al tribunal no se pronunció respecto de la solicitud de fusión promovida por la recurrente" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

11. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre

de 1953 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

12. Para apuntalar su primer medio de casación, el cual se conoce en único término por convenir a la solución que se dispensará al caso, la parte recurrente alega en síntesis, que la sentencia impugnada fue dictada en fecha 26 de octubre de 2017, es decir, 4 días después de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia emitiera la sentencia núm. 1008 de fecha 30 de octubre de 2017, mediante la cual acogió el recurso de revisión interpuesto contra la sentencia núm. 0025-TS-2014 de fecha 14 de febrero de 2014 dictada por la Tercera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional –revocando la decisión y ordenando la celebración de un nuevo juicio en el Juzgado de Paz para asuntos municipales de San Carlos, Distrito Nacional-; que el proceso penal se vincula a la acusación por presunta violación de los artículos 13 y 42 de la Ley núm. 675-44 en perjuicio de PER4 y Adecu Business, SA., el que a pesar de no haber finalizado de manera definitiva y no relacionarse con la validez jurídica de los permisos de uso de suelo, fue utilizado ilegalmente como fundamento para la revocación unilateral de las

autorizaciones de uso de suelo emitidas a favor de Adecu Business, SA., con relación al proyecto Torre de Plata.

13. Igualmente alega, que la declaratoria de inadmisibilidad de un recurso de casación contra la sentencia núm. 0025-TS-2014, mediante la resolución núm. 1995-2014 de fecha 8 de mayo de 2014 dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia es citada como el motivo principal que contiene el oficio núm. DGPU 437-14 para la revocación de los permisos de uso de suelo; que la sentencia impugnada reconoce de manera expresa la relación entre el oficio DGPU 437-14 -acto administrativo que genera los daños cuya reparación se persigue- y el proceso penal relacionado con la sentencia núm. 0025-TS-2014, concentrándose las motivaciones de los jueces del fondo en el supuesto cumplimiento de la resolución núm. 1995-2014 para rechazar la demanda en responsabilidad patrimonial, por considerar que el oficio atacado fue emitido en cumplimiento de una sentencia judicial de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, al ser revocada la sentencia núm. 0025-TS-2014 la sentencia impugnada pierde completamente su fundamento, razones por las que la sentencia debe ser casada.

14. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

"HECHOS ACREDITADOS JUDICIALMENTE ... 4) Que el del oficio DGPU 437-14 de fecha 16 de septiembre del año 2014, señala que esa decisión se sustentada en la sentencia 1995-2014 de fecha 8 de mayo 2014 evacuada por la Suprema Corte de Justicia relativa al proyecto Torre de Plata, indicando "que existe una sentencia que ha adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, y en necesidad de dar fiel cumplimiento a la decisión del Tribunal Supremo, debe ser acatada la sentencia 09/2012 emitida por el Juzgado de Paz para asuntos municipales, la cual fue conformada por la sentencia no. 0025TS-2014 que evacuó la Cámara Penal de la Corte de Apelación." ... APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS ... 18. Que el artículo 90 de la ley 41-08 dispone: "El Estado y el servidor público o miembros del órgano colegiado actuante serán solidariamente responsables y responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por la acción u omisión del funcionario actuante. La Jurisdicción contenciosa Administrativa será competente para conocer de dichos incumplimientos y para establecer las indemnizaciones correspondientes." 19. Que el artículo 57 de la ley 107-13 señala sobre la Responsabilidad subjetiva que es un derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación. Párrafo I. Excepcionalmente, se reconocerá el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados incluso en ausencia de funcionamiento irregular, a la vista de las circunstancias del caso y, en especial, de la naturaleza de la actividad generadora de riesgos o de la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas. Párrafo II. No son imputables a la Administración los daños derivados de fuerza mayor. Se considera como tal

a aquellos eventos inevitables ajenos al ámbito de actuación administrativa. Párrafo III. La intervención culpable de la víctima en la producción del daño excluirá o moderará la responsabilidad administrativa, a la vista de las circunstancias del caso. Párrafo IV. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se regirán por la presente ley, salvo en aquellos supuestos en que normas sectoriales que sean también de aplicación a la Administración Pública establezcan un régimen especial de responsabilidad. 20. El Artículo 148 de la Constitución Dominicana establece: "Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica. 21. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración encuentra su norma principal en el artículo 148 de la Constitución Dominicana que condiciona la misma a varios requisitos que son: A) La calidad del agente que comete el perjuicio, es decir que se trate de un ente público o de un ente de derecho privado que actúa por delegación pública; B) El daño, real y verificable; y C) Que nazca de una actuación tipificada como antijurídica o fuera del ordenamiento jurídico. 22. En la especie, del análisis de las pruebas incorporadas, se ha establecido que la parte recurrida el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y el Director General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, Arq. PER5 dictó el oficio 437-14 de fecha 16 de septiembre del 2014, mediante el cual revoca los certificados de uso de suelo y no objeción contenidos en el expedientes 68-07 de fechas 17 de agosto del año 2011, 09 de octubre del 2012 respectivamente, a favor del recurrente ADECU BUSINESS, S.A. correspondiente al O1 No. O2 manzana No. O3 del D.C. No. O2 del D.N., fue en cumplimiento de una sentencia judicial de la Suprema Corte de Justicia, por lo cual no se le puede retener falta alguna que comprometa su

responsabilidad, es preciso resaltar "que la responsabilidad del Estado no se rige por los principios del código civil para las relaciones entre los particulares, sino que esta responsabilidad tiene reglas especiales que varían según la peculiaridad del caso y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con el interés privado" 23. En consonancia a lo antes indicado, ha quedado evidenciado que el hecho generador de las decisiones judiciales, es por una situación inherente del recurrente producto de un litigo penal en su contra, por lo cual la parte recurrida actuó amparada en las facultades y aplicación de la ley 176-07 del Distrito Nacional y sus Municipios, y la ley 6232 de fecha 25 de febrero del 1963; sobre este aspecto el Tribunal Constitucional en la sentencia 242/2013 de fecha 29 de noviembre del año 2013 ha señalado: "f) Las alcaldías o ayuntamientos son organismos integrantes de la Administración Pública, por tanto, forman parte del Estado y, como tales, tienen entre sus más altos fines y propósitos garantizar la seguridad jurídica y la más amplia participación democrática de los ciudadanos que residen en el ámbito de sus demarcaciones territoriales, con apego a los postulados de la Constitución de la República y las leyes; h) En ese mismo orden, procede aseverar que las resoluciones emitidas por tales organismos poseen una singular fuerza jurídica y, por tanto, siempre han de estar investidas de la legitimidad que se le reconoce a los actos emanados de toda autoridad pública, en razón de que se da por sentado que ésta, por lo general, actúa en el marco de las potestades que la ley le atribuye, cuidando no incursionar en áreas que escapen a su órbita competencial. h) Las facultades de estas entidades edilicias figuran delimitadas en los artículos 199 de la Constitución de la República y 19 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, promulgada en fecha diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007). 24.- Que conforme a los motivos expuestos precedentemente, y al no quedar reunidas las circunstancias previstas para

retener la responsabilidad a la parte recurrida procede rechazar la presente demanda" (sic).

15. Del análisis de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que los jueces del fondo fueron apoderados de una demanda en responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Dirección General de Planeamiento Urbano debido al hecho de la revocación de certificados de uso de suelo y no objeción mediante el oficio núm. DGPU 437-14 de fecha 16 de septiembre de 2014.

16. En esas atenciones, la parte recurrente fundamenta el medio de casación objeto de estudio en el hecho de que la decisión judicial -resolución núm. 1995-2014 de fecha 8 de mayo de 2014 -que declaró inadmisible el recurso de casación contra la sentencia 0025-TS-2014 dictada en fecha 14 de febrero de 2014 por la Tercera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional- que sustentó la sentencia ahora atacada en casación mediante este recurso, fue revocada; por tanto la sentencia emitida por el tribunal *a quo* ha perdido su fundamento jurídico.

17. Tras la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que, para fundamentar su decisión en relación con el rechazo de la demanda en responsabilidad patrimonial, el tribunal *a quo* manifestó que el oficio DGPU 437-14 fue dictado en cumplimiento de una sentencia

judicial de la Suprema Corte de Justicia -resolución 1995-2014- y que por esa razón no se pudo retener una falta que comprometiera la responsabilidad del Estado. Sin embargo, no se justificó en la sentencia la relación de influencia existente entre la sentencia y caso penal mencionada con el asunto contencioso administrativo que nos ocupa y que fuera decidido por los jueces del fondo que dictaron la decisión objeto del presente recurso de casación, lo cual configura una insuficiencia de motivación que debe provocar la anulación del fallo examinado.

18. De igual manera, se desprende de la lectura de la sentencia impugnada que los jueces del fondo sustentaron la juridicidad del acto administrativo atacado -resolución DGPU 437-14- en una decisión judicial sin constatar si ésta había adquirido o no la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, ya que al tratarse de una decisión penal, contra ella existían vías de impugnación abiertas antes de poner fin al procedimiento –como lo es el recurso de revisión establecido en el artículo 428 del Código Procesal Penal-, tal y como se comprueba de los documentos aportados al presente recurso. Que, en el supuesto de que el asunto penal mencionado configure una cuestión prejudicial respecto del caso administrativo que nos ocupa, debieron los jueces actuantes dejar por establecido que dicho caso penal fue decidido irrevocablemente antes de dejar constancia de su influencia en

cuanto al caso administrativo objeto de análisis. Que, al no haber hecho dicha comprobación en lo atinente del carácter irrevocable de la citada sentencia de lo penal, dicha situación debe traducirse en la verificación de los vicios planteados por la parte hoy recurrente.

19. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 *cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción*.

20. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación en costas.

V. Decisión

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

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00316 de fecha 26 de octubre de 2017 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: 001-033-2018-RECA-00546
Recurrente: Adecu Business, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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
Manuel A. Read Ortiz
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Anselmo A. Bello Ferreras
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/SNOB-7SB9-QRRE-BM59