PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0001

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de junio de 2017.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Abogados:Licdos. Francisco Álvarez Martínez y Francisco Álvarez Aquino.

Recurrido:Impacto Urbano, S. R. L.

Abogados:Licdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Roberto Medina, Licdas. Rachel Hernández, Priscilla Polanco y Candy Espaillat.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión:Casa

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., 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 de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 25 de febrero de 2022, año 178° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, contra la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00220, de fecha 30 de junio de 2017, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior

Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de octubre de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Francisco Álvarez Martínez y Francisco Álvarez Aquino, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional, abierto en común, en la ADD1 actuando como abogados constituidos del Ayuntamiento del Distrito Nacional, entidad autónoma regida por las disposiciones de la Ley núm. 176-06, con domicilio en la ADD2 Distrito Nacional, representado a la sazón por PER1 dominicano, del mismo domicilio de su representado.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 13 de noviembre de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Rachel Hernández, Roberto Medina, Priscilla Polanco y Candy Espaillat, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 CED4 CED5 CED6 402-2264661-0 y CED7 con estudio profesional, abierto en común, en la ADD3 en representación de la sociedad Impacto Urbano, SRL., sociedad comercial constituida y organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con asiento principal en el municipio Guayubín, provincia Montecristi y con establecimiento en la ADD4 representada por PER2 argentino, portador de la cédula de identidad personal núm. CED8 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

Mediante dictamen de fecha 11 de septiembre de 2018, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 16 de enero de 2019, integrada por Édgar Hernández Mejía, juez que preside, Robert C. Placencia Álvarez y Moisés A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

En fecha 30 de abril de 2014, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, representado por su entonces alcalde, el señor PER3 y la sociedad Impacto Urbano, SRL., convinieron un contrato transaccional definitivo y de ejecución de contrato de publicidad exterior, mediante el cual pactaron la reinstalación y entrega de espacios en la vía pública del Distrito Nacional, a fin de que esa empresa pudiera instalar vallas de su propiedad, así como la entrega del inmueble ubicado en la manzana núm. 1120 del Distrito Catastral núm. 1 del Distrito Nacional, como dación en pago, siendo aprobado por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, mediante resolución núm. 25/2014 del 2 de mayo de 2014; no obstante, en fecha 11 de julio de 2014, las partes suscribieron una adenda al referido convenio estableciendo excluir la dación en pago y sustituirla por un pago de dos millones de dólares (US$2,000,000.00); por lo que, en fechas 7 de agosto, 8 de octubre y 18 de noviembre del año 2015, la parte hoy recurrida puso en mora a la parte hoy recurrente, para que

ejecutara lo pactado, bajo apercibimiento de accionar en justicia en su contra; que frente al incumplimiento de la parte hoy recurrente, la hoy parte recurrida interpuso recurso Contencioso-Administrativo en ejecución de contrato transaccional y responsabilidad patrimonial, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00220, de fecha 30 de junio de 2017, la cual acogió en parte el referido recurso y, en consecuencia, ordenó a la parte hoy recurrente ejecutar las cláusulas estipuladas en el contrato AR-0030-14 y su respectivo addendum y rechazó el recurso contencioso en cuanto a PER3 en calidad de alcalde así como de las indemnizaciones por daños y perjuicios y de responsabilidad personal aludidos, por no haber puesto al tribunal en condiciones de determinar el daño causado por la parte hoy recurrente.

La referida decisión fue recurrida en casación por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, dictando esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, la sentencia núm. 142-2019, de fecha 20 de marzo de 2019, que rechazó el recurso de casación y en consecuencia confirmó la sentencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por lo que, al no estar de acuerdo con lo anterior, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, interpuso formal recurso de revisión jurisdiccional contra la indicada sentencia, dictando el Tribunal Constitucional de la Republica Dominicana, la sentencia TC/0293/20, de fecha 21 de diciembre de 2020, cuyo dispositivo textualmente establece lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019). SEGUNDO: ACOGE, en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, de conformidad con las precedentes consideraciones, y, en consecuencia, ANULA la sentencia impugnada. TERCERO: ORDENA el envío del expediente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que proceda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11. CUARTO: ORDENA que la presente decisión sea comunicada, por Secretaria, a la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, a la parte recurrida, empresa Impacto Urbano, S.R.L., y a la Procuraduría General de la República. QUINTO: DECLARA el presente proceso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. SEXTO: DISPONE que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional (sic).

El expediente fue enviado por el Tribunal Constitucional, mediante la comunicación núm. SGTC-1017-2021, de fecha 23 de abril de 2021, recibida por la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, en fecha 29 de abril de 2021.

El artículo 54, incisos 9) y 10) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional, dispone que: El procedimiento a seguir en materia de revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales será el siguiente "(...) 9) La decisión del Tribunal Constitucional que acogiere el recurso, anulará la sentencia objeto del mismo y devolverá el expediente a la secretaría del tribunal que la dictó; 10) El tribunal de envío conocerá nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa.

Lo anterior indica que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia deberá decidir el recurso de casación original interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, en fecha 6 de octubre de 2017.

III. Medio de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Violación a la ley. Desnaturalización de los hechos y documentos. Fallo ultra petita. Violación inmutabilidad del proceso y derecho de defensa” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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.

Que el criterio asumido por el Tribunal Constitucional, para anular la decisión dictada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, estuvo fundamentado, en síntesis:

“11.6 En este orden (en cuanto a sí la sentencia recurrida desarrolla de forma sistemática los medios en que se fundamenta), precisamente, del análisis de la sentencia impugnada se colige que dicho requisito no ha sido satisfecho. En efecto, de la ponderación que hace la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para dar respuesta al cuestionamiento hecho por la parte recurrente en casación, Ayuntamiento del Distrito Nacional, se desprende una clara desnaturalización de los hechos de la causa. Ello se pone en evidencia conforme a lo que a continuación se indica: 11.7. Para sustentar su decisión el tribunal a quo estableció que [...] en la cláusula segunda de dicho acuerdo, el recurrente adquirió la obligación principal de permitir la reinstalación de dichas vallas y de entregar los puntos o espacios de las vías públicas donde estas iban a ser instaladas, obligación que al tener un carácter principal y definitivo su existencia no estaba subordinada a la suscripción posterior del indicado contrato de publicidad exterior, sino que el único requisito pactado entre las partes para que fuera ejecutorio este acuerdo era que el mismo fuera ratificado por el órgano competente, como lo es el Concejo Municipal, tal como ocurrió en la especie, según fuera comprobado por dichos jueces. 11.8. Sin embargo, dicho tribunal desconoció, de manera clara y palmaria, que la obligación señalada, es decir, la relativa al cumplimiento de la reinstalación de las vallas por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional, estaba sujeta al cumplimiento de una condición, la suscripción de un contrato adicional al acuerdo transaccional suscrito por las partes el treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014). Ciertamente, el artículo tercero de ese acuerdo transaccional dispone: “Para cumplimentar la instalación de las vallas, tal y como se ha establecido. LA PRIMERA Y LA TERCERA PARTE [es decir, el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la empresa Impacto Urbano, S. R. L.) suscribirán un contrato adicional a este documento, el cual tendrá una duración de diez 10) años, prorrogables por el mismo período.... Este tribunal constata, en ese orden, que si bien es cierto que, mediante la Resolución núm. 25/2014, del dos (2) de mayo de dos mil catorce (2014), el Concejo Municipal del Distrito Nacional ratificó el referido acuerdo transaccional, no es menos cierto que la suscripción del indicado contrato adicional nunca se produjo, lo que significa que la condición a que estaba sometida la obligación de la entidad municipal respecto de la reinstalación de las vallas no se materializó, pues en el expediente sólo consta un borrador de ese contrato, marcado así (como borrador), con un sello grande, estampado en cada una de sus

páginas. Por consiguiente, este contrato adicional nunca se concluyó, es decir, nunca se materializó como convención entre las partes lo que explica que no fuera sometido al Consejo Municipal del Distrito Nacional para su aprobación y consiguiente validez. Ello quiere decir, como se deriva de lo dicho, que las obligaciones referidas a la reinstalación de las vallas nunca existieron, pues nunca se produjo la condición a que estaba sujeto su nacimiento. 11.9. Lo precedentemente indicado pone en evidencia, por consiguiente, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia desnaturalizó la realidad de los hechos, pues da como ocurrido un hecho (la aprobación del contrato adicional por parte el Concejo Municipal del Distrito Nacional) que nunca se llevó a cabo. Con ese proceder dicho tribunal cambió unos hechos por otros y, por consiguiente, mutó la verdad procesal de la causa. Al actuar de esa manera, dicho tribunal violó el derecho a la prueba en perjuicio de una de las partes en litis, desconociendo así uno de los elementos del derecho de defensa, garantía esencial del debido proceso. La incongruencia así evidenciada pone también de manifiesto que dicho tribunal violó en contra del ahora recurrente el derecho a la debida motivación de la sentencia. 11.10. En consecuencia, la sentencia núm. 142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve 2019), no satisface el test de la debida motivación, conforme a los elementos precisados por el Tribunal Constitucional en la referida sentencia TC/0009/13, ya que, según dicha decisión, estaba obligada, no sólo a exponer de forma concreta y precisa cómo se produjo la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que correspondía aplicar, sino, sobre todo (para el caso concreto), a manifestar las consideraciones pertinentes que permitieren determinar los razonamientos en que se fundamentó la decisión adoptada. Y -como se ha visto- estas obligaciones procesales fueron desconocidas por el tribunal a quo en perjuicio del ahora recurrente. 11.11. Respecto de las garantías del debido proceso y las consecuencias de su inobservancia, este tribunal ha precisado, en su Sentencia TC/0551/19, del diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), lo siguiente: 11.14. Sobre la base de lo indicado, el Tribunal Constitucional concluye que procede acoger el presente recurso de revisión, anular la sentencia recurrida y, por consiguiente, remitir el expediente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, según lo dispuesto por el artículo 54.9, para que ésta cumpla con el mandato del artículo 54.10” (sic).

Para apuntalar su único medio de casación, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal a quo ha desnaturalizo los hechos al darles un alcance erróneo al borrador adjunto a la transacción del contrato de publicidad exterior de fecha 30 de abril de 2014 -el cual regiría la relación entre las partes en pugna- así como desnaturalizar el alcance de la aprobación de la Resolución del Concejo de Regidores núm. 25/2014 para que aplique al contrato adicional que condicionaría la obligación de entrega de las vallas de publicidad. Todo ello en vista de que la misma resolución mencionada advierte deberá suscribirse en el futuro y luego someterse al Concejo la aprobación de dicha pieza un acuerdo entre las partes en pugna para que sea efectiva la obligación de entrega de las vallas de publicidad en favor de Impacto Urbano, razón por lo que, al realizar la afirmación más arriba transcrita, el tribunal a quo ignoró las disposiciones de lo pactado entre las partes y ha rebasado por mucho el sentido real de tales documentos.

Continúa alegando la parte recurrente, que el tribunal a quo ha emitido un fallo ultra petita pues la hoy recurrida nunca solicitó que se elevara al rango de contrato válido el referido borrador ni la referida resolución, ni que fueran tomados como rectores de la relación de publicidad alegada, la cual se encontraba pendiente de formalización y aprobación, contrario a lo decidido por dichos jueces. Por lo que, al fallar de esta forma, violaron el principio de la inmutabilidad del proceso, puesto que fallaron sin previamente advertir sobre la naturaleza que tenían los referidos documentos.

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

“El origen del conflicto viene de la situación acaecida en el año 2007, respecto a la remoción de 619 vallas publicitarias ubicadas en la vía pública del Distrito Nacional, ante tal conflicto tanto IMPACTO URBANO SRL., como el AYUNTAMIENTO EL DISTRITO NACIONAL (ADN) y su entonces Alcalde PER4 se involucraron en litis sobre el asunto, a los fines de terminar con ellas suscribieron el Contrato núm. AE-0030-14 con el cual la parte recurrente se comprometió a desistir de la acciones judiciales y el recurrido Gobierno Local y su titular a tramitar las gestiones necesarias para proceder a la instalación de las vallas publicitarias. 24. Que tal y como consta en el Contrato núm. AE-0030-14. suscrito el 30/4/2014, se dispuso la suspensión de los efectos del mismo hasta el momento en que se efectúe su ratificación por el Concejo Municipal acorde con lo planteado por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, no obstante esa aprobación fue dada con la Resolución núm. 25/14 del 2 de mayo de 2014 del Consejo Municipal del Ayuntamiento encausado, de lo que se infiere que no existe óbice alguno para que el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) y su entonces Alcalde PER3 proceda a materializar el compromiso asumido. 25. Sobre el argumento del ente recurrido, respecto a que mediante Comunicación SG/355/2015 se verifica el cumplimiento de las diligencias a las que se sometió cuando suscribió el contrato que se estudia en el caso; ante tal alegato esta sala apunta que no puede pretender dicho Ayuntamiento escudarse en dicho trámite cuando como de hecho se indicó en el párrafo anterior, el Concejo Municipal había aprobado el Contrato núm. AE-0030-Í4 con varios meses de anticipación al día 2 de julio de 2014. 27. Esta sala se ha cerciorado de que efectivamente el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) y su entonces Alcalde PER3 aun contando con la aprobación del órgano deliberativo de dicho gobierno local se mantuvo en omisión de acatar las cláusulas del contrato núm. AE-0030-14, por tanto y en razón de la atribución de interpretación de las convenciones intervenidas por los particulares y la Administración Pública, esta sala del Tribunal Superior Administrativo procede a la admisión del recurso que se trata puesto que el mismo se sustenta en méritos suficientes.

Esta Tercera Sala luego de analizar los argumentos expuestos por las partes así como la documentación aportada, ha podido advertir que reposa en el expediente el “contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior”, suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional, representada por PER4 y la entidad Impacto Urbano, SRL., en fecha 30 de abril de 2014.

A partir del estudio del referido contrato, se ha podido corroborar que este establece lo siguiente: “TERCERO: para cumplimentar la instalación de las vallas, tal y como se ha establecido, LA PRIMERA y LA TERCERA PARTE suscribirán un contrato adicional a este documento, el cual tendrá una duración de diez (10) años, prorrogables por el mismo período, en caso de que ninguna de las partes denunciará la decisión de rescisión o terminación de este contrato en un plazo de ciento vente (sic) (120) días antes de su terminación, quedará prorrogado automáticamente y sin ningún otro requisito por los próximos diez (10) años. Los primeros diez (10) años se contarán a partir de la entrega de los seiscientos diecinueve (619) espacios donde IMPACTO URBANO SRL., reinstalará sus vallas publicitarias. El texto de dicho contrato se anexará al presente documento como anexo D), y forma parte del mismo, por lo cual las partes lo inicialan y sellan, y será suscrito inmediatamente después de que la presente transacción ser ratificada por el Concejo Municipal” (sic).

Del análisis de la sentencia esta Tercera Sala ha podido corroborar que, si bien es cierto los jueces del fondo procedieron a establecer que la ratificación del “contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior” por parte del Concejo Municipal fue efectuada mediante resolución núm. 25/14, de fecha 2 de mayo de 2014, no menos cierto es que la obligación para la instalación de las 619 vallas se

encontraba condicionada a la suscripción de un “contrato adicional” el cual iba formar parte de dicho contrato principal.

En efecto, se comprueba que los jueces del fondo establecieron que se podía proceder al cumplimiento de instalación de las vallas publicitarias de la especie sin que previamente se haya suscrito y firmado entre las partes el acuerdo adicional de referencia y que sería ratificado por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento en cuestión.

Que al no proceder de la manera más arriba indicada se advierte que los jueces del fondo han incurrido en los vicios denunciados relacionados muy específicamente con la desnaturalización de los hechos de causa, lo cual impide a esta Corte de Casación realizar su función de verificar la correcta aplicación de la ley por parte de los jueces del fondo, por lo que vale acoger el presente recurso de casación.

Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala, no ponderará los demás vicios de casación planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en la especie.

V. Decisión

24) 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-00220, de fecha 30 de junio de 2017, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Primera 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 que la sentencia que antecede ha sido dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.