SENTENCIA DEL 1RO. DE DICIEMBRE DE 2010, NÚM. 2

Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actual Tribunal Superior Administrativo, del 24 de julio de 2009.
Materia:	Contencioso-administrativo.
Recurrente:	Juanta Vecinal Los Cacicazgos, Inc.
Abogada:	Licda. Miriam Paulino.
Recurrido:	Ayuntamiento del Distrito Nacional.
Abogados:	Dres. Joaquín López Santos, Juan Bautista Frías Agramonte y Juan José Jiménez Grullón.

TERCERA SALA

Rechaza

Audiencia pública del 1° de diciembre de 2010.

Preside: Pedro Romero Confesor.

Dios, Patria y Libertad

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

Sobre el recurso de casación interpuesto por Junta Vecinal Los Cacicazgos, Inc., entidad sin fines de lucro, organizada al amparo de la entonces vigente Ley núm. 520 de 1920, sobre Asociaciones sin Fines de Lucro, provista del decreto de incorporación núm. 968 del 22 de abril de 1983, con domicilio y asiento social ubicado en la avenida 27 de Febrero núm. 406, Plaza Mariel Elena, suite 104, del ensanche Quisqueya de esta ciudad, representada por las señoras Rita Espaillat de Valdez y Mu-Yien Sang de Suárez, presidenta y secretaria respectivamente, domiciliadas y residentes en esta ciudad, con cédulas de identidad y electoral núms. 001-0148937-5 y 001-0095883-4, respectivamente, contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente denominado Tribunal Superior Administrativo el 24 de julio de 2009, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el 31 de julio de 2009, suscrito por la Licda. Miriam Paulino, con cédula de identidad y electoral núm. 001-1005266-9, abogada de la entidad recurrente, mediante el cual propone los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el 20 de agosto de 2010, suscrito por los Dres. Joaquín López Santos, Juan Bautista Frías Agramonte y Juan José Jiménez Grullón, con cédula de identidad y electoral números 001-0778375-5, 049-0034185-2 y 001-0115339-3, respectivamente, abogados del recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

La CORTE, en audiencia pública del 29 de septiembre de 2010, estando presentes los Jueces: Pedro

Romero Confesor, en funciones de Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal, asistidos de la Secretaria General y después de haber deliberado los jueces signatarios de este fallo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 23 de abril de 2008, la Junta Vecinal "Los Cacicazgos, Inc.", interpuso recurso de reconsideración ante el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, a los fines de que éste se retractara del permiso para Uso de Suelo otorgado por dicha dirección para la construcción de un edificio mixto de 31 niveles en el sector de Los Cacicazgos; b) que en vista de que dicha dirección no respondió su solicitud, la Junta Vecinal "Los Cacicazgos Inc." interpuso, en fecha 15 de mayo de 2008, recurso contencioso administrativo ante el tribunal a-quo, contra el acto de Uso de Suelo contenido en el expediente núm. 068-07 de fecha 2 de mayo de 2008; c) que sobre este recurso intervino la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo dice lo siguiente: "**Primero:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta Vecinal "Los Cacicazgos, Inc"., en fecha 12 de agosto del año 2008, contra el Acto Administrativo dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional de fecha 29 de julio de 2008; **Segundo:** Rechazar en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta Vecinal "Los Cacicazgos, Inc.", por improcedente, mal fundado y carente de base legal, y en consecuencia ratifica el Acto Administrativo dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional de fecha 29 de julio de 2008, por estar el mismo bien fundado y apegado a la ley; **Tercero:** Ordena la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la parte recurrente, la Junta Vecinal de "Los Cacicazgos, Inc.", y al Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín Judicial del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo";

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios: **Primer Medio:** Contradicción de sentencias; **Segundo Medio:** Incorrecta interpretación y aplicación de la Ley; **Tercer Medio:** Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa; **Cuarto Medio:** Falta de motivos, motivos vagos, imprecisos y contradictorios; **Quinto Medio:** Falta de base legal;

Sobre la caducidad del recurso y la nulidad del acto de emplazamiento.

Considerando, que en su memorial de defensa, el recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional solicita la caducidad del recurso de casación de que se trata, así como la nulidad del acto de emplazamiento número 594 del 3 de agosto de 2009, alegando que el mismo no contiene en cabeza de acto la copia del memorial de casación ni del auto que autoriza dicho emplazamiento, como lo prescribe a pena de nulidad el artículo 6 de la Ley núm. 3726 Sobre Procedimiento de Casación, por lo que debe declararse la nulidad de dicho acto así como la caducidad del recurso de casación, en atención a lo dispuesto por el artículo 7 de la citada ley;

Considerando, que en el expediente figura el acto núm. 594/09, de fecha 3 de agosto de 2009, instrumentado por el ministerial Juan Antonio Aybar Peralta, Alguacil de Estrados del Juzgado de Paz de la Segunda Circunscripción del Distrito Nacional, mediante el cual la recurrente emplaza al recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional, a que comparezca en un plazo de quince (15) días ante la Suprema Corte de Justicia, a los fines de conocer del recurso de casación de que se trata; que si bien es cierto que dicho emplazamiento no fue encabezado con copia del memorial de casación ni del auto que autoriza a emplazar, como lo exige a pena de nulidad el artículo 6 de la Ley Sobre Procedimiento de Casación, no menos cierto es que en dicho acto consta que dichos documentos le fueron dejados al recurrido

conjuntamente con la copia del referido memorial de casación, lo que no produjo ningún agravio, ya que ésto no impidió que el recurrido presentara, como en efecto lo hicieron, su memorial de defensa con respecto al recurso de casación de que se trata; que en consecuencia y en virtud de la máxima "no hay nulidad sin agravio", procede desestimar el pedimento de caducidad y de nulidad del emplazamiento formulado por el recurrido Ayuntamiento del Distrito Nacional, por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en el desarrollo de los medios de casación propuestos los que se reúnen para su examen por su estrecha vinculación, la recurrente alega en síntesis lo siguiente: "que al dictar su sentencia mediante la cual considera que el acto administrativo dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional de fecha 29 de julio de 2008, era conforme a la ley, el tribunal a-quo ha producido una contradicción de sentencias y de motivos, toda vez que dicho acto revoca el Uso de Suelo 068-07 por ser contrario a la ley, pero dicho tribunal en otra sentencia también procedió a validar el acto revocado, conformándose de esta forma el vicio precitado, ya que si el acto fue revocado por otro posterior el tribunal no podía establecer en dos sentencias distintas que los dos actos eran válidos; que al establecer en su sentencia "que los supuestos instrumentos normativos denominados Reglamento para edificaciones en las unidades vecinales Marién, Maguana y Maguá del Reparto Los Cacicazgos, no están revestidos de obligatoriedad, ya que no fueron aprobados por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, que es el órgano de la administración con capacidad jurídica y competencia para aprobar esta reglamentación", dicho tribunal incurre en una errónea aplicación de la ley, ya que al tenor del artículo 8 de la Ley núm. 6232 de 1963, el órgano competente para emitir permisos de Uso de Suelo y reglamentar los mismos no es el Concejo Municipal, sino la Oficina de Planeamiento Urbano, con lo que además incurre en una desnaturalización de los hechos y documentos de la causa, al pretender validar el Uso de Suelo recurrido sin evaluar los documentos que le fueron aportados para demostrar la ilegalidad del mismo; que dicha sentencia también incurre en el vicio de falta de motivos, ya que no dio respuesta a todas las conclusiones vertidas en audiencia, lo que conlleva al vicio de falta de base legal, por lo que procede casar dicha sentencia";

Considerando, que en la sentencia impugnada se expresa lo siguiente: "que lo que se plantea en el caso de la especie es determinar la legalidad del acto administrativo dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, de fecha 29 de julio del año 2008, fundamentado en la alegada violación de la Constitución de la República, así como de otras leyes adjetivas; que el Ayuntamiento del Distrito Nacional ha establecido en sus medios de defensa, lo cual ha comprobado este tribunal al estudiar las documentaciones depositadas por la recurrente como medios probatorios, que no existe una normativa que limite la altura en la forma pretendida por la recurrente, toda vez que el Reglamento para edificaciones en las unidades vecinales Mairén, Maguana y Maguá del Reparto Los Cacicazgos y el Proyecto de Zonificación Indicativa de Densidades en el Distrito Nacional, no han sido aprobados por la Sala Capitular, ahora Concejo Municipal, órgano de la administración con capacidad y competencia para dictar este tipo de reglamentaciones, al tenor de lo dispuesto por la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios; que el solo estudio de los documentos depositados por la recurrente permite a este tribunal determinar que los mismos, en ningún momento, fueron sometidos a su aprobación ante la Sala Capitular, hoy Concejo Municipal, ni tampoco fueron publicados, requisitos indispensables para que sean obligatorios y oponibles a los ciudadanos, si bien la finalidad de estos documentos es importante, los mismos aun no son obligatorios ni ejecutorios para la ciudadanía, ni para las partes envueltas en el presente proceso, por lo que con su actuación el funcionario al dictar el acto administrativo atacado, no violó la Constitución de la República en su artículo 100, como alega la recurrente, toda vez que si los supuestos instrumentos normativos denominados "Reglamento para edificaciones en las unidades vecinales Marién, Maguana y Maguá, del Reparto Los Cacicazgos" y el

"Proyecto de Zonificación Indicativa de Densidades en el Distrito Nacional", no han sido aprobados por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, órgano de la administración con capacidad jurídica y competencia para la reglamentación del Uso de los Suelos en el Distrito Nacional, no están revestidos de obligatoriedad al tenor de lo dispuesto por la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios, y en consecuencia su incumplimiento, en este caso, no puede ser considerado como el otorgamiento de un privilegio";

Considerando, que sigue expresando la sentencia impugnada, "que por demás el acto atacado ha sido dado por el funcionario legalmente competente para otorgar el mismo, el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, al tenor de lo previsto por el artículo 8 de la Ley núm. 6232-63, sin que haya probado la recurrente que el mismo se haya excedido en sus funciones o haya cometido violación alguna a la ley al otorgarlo, máxime cuando el mismo documento establece que no autoriza la realización de la construcción, sino que solo se refiere a la regularización de los documentos para el Uso de Suelo; que de las pruebas aportadas por las partes y lo peticionado por éstas, este tribunal ha conformado su criterio en el sentido de que el acto recurrido, acto administrativo dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, de fecha 29 de julio del año 2008, ha sido otorgado conforme a la ley que rige la materia y en estricto apego a la Constitución y las demás leyes adjetivas de nuestra nación, por lo que procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo incoado por la Junta Vecinal "Los Cacicazgos, Inc.", por improcedente, mal fundado y carente de base legal";

Considerando, que en cuanto a la contradicción de motivos y de sentencias invocada por la recurrente bajo el alegato de que el tribunal a-quo declaró válido y conforme a la ley el Acto Administrativo recurrido en la especie, que fue dictado por la Autoridad Municipal para revocar otro acto anteriormente dictado, que también fue declarado como válido y conforme a la ley mediante otra sentencia dada por el tribunal a-quo en la misma fecha, lo que al entender de la recurrente resulta contradictorio, frente a estos argumentos esta Suprema Corte se pronuncia en el sentido de que en la sentencia impugnada consta que en la especie el apoderamiento del tribunal a-quo era para que se pronunciara sobre la legalidad del acto administrativo dictado por el Director de Planeamiento Urbano del Distrito Nacional en fecha 29 de julio de 2008, mediante el cual procedió a revocar el certificado de Uso de Suelo núm. 68-07 de fecha 2 de mayo del año 2008, a fin de sustituirlo y ratificar los términos de otro certificado de uso de suelo anteriormente dictado; que el hecho de que mediante otro recurso incoado ante el tribunal a-quo se estuviera cuestionando la legalidad del certificado de Uso de Suelo núm. 68-07 y que el tribunal haya dictado una sentencia pronunciándose al respecto en la que estableció que ese acto administrativo era válido y que al mismo tiempo, mediante la sentencia impugnada en la especie, también considerara que el acto recurrido, mediante el cual se revocó el anterior también era válido, ésto no produce decisiones contradictorias como pretende la recurrente, ya que el primer acto no fue reformado por la Autoridad Municipal por motivos de ilegalidad o de ilegitimidad, sino que la Autoridad Administrativa en el ejercicio de su potestad de reformar los actos administrativos, que constituye una excepción al principio de la estabilidad de los actos administrativos, y que puede ejercerse por razones de conveniencia, oportunidad o mérito, con el límite de no lesionar derechos adquiridos, procedió a modificar parcialmente el primer acto en el que se había otorgado el permiso de uso para un espacio determinado, mediante el dictamen de un segundo acto en el que tal espacio fue disminuido por las razones ya expresadas; lo que no le impedía a dicho tribunal pronunciarse por sentencias distintas y establecer, como lo hizo, que los dos actos eran igualmente válidos; que en consecuencia, y tras haber ponderado los documentos y elementos de la causa, el tribunal a-quo pudo establecer que el Acto Administrativo recurrido en la especie era válido y conforme al derecho, al haber sido dictado por el funcionario

competente en el ejercicio de las facultades previstas por la ley que rige la materia, sin que con su decisión incurriera en el vicio de contradicción de sentencias como alega erróneamente la recurrente, por lo que se rechaza este alegato;

Considerando, que por otra parte y en cuanto a lo que alega la recurrente en el sentido de que el tribunal a-quo incurrió en una errónea aplicación de la ley y desnaturalización de los hechos, al establecer en su sentencia que el órgano competente para emitir permisos de Uso de Suelo y reglamentar los mismos es el Concejo Municipal, cuando de acuerdo a la ley quien tiene esta competencia es la Oficina de Planeamiento Urbano, el estudio del fallo impugnado revela que en el mismo se establece la competencia de la Dirección General de Planeamiento Urbano para expedir certificados de Uso de Suelo, que son títulos de no objeción para permitir la ejecución de los planos definitivos de una determinada edificación, tal como lo establece la ley que rige la materia; competencia que se reconoce claramente en dicha sentencia cuando expresa que "el acto recurrido fue expedido por el Director General de Planeamiento Urbano que es el funcionario competente en el ejercicio de las facultades previstas por la ley que rige la materia"; que además se consigna en dicha sentencia y acorde con lo que dispone la ley, que el Concejo Municipal es el órgano competente para reglamentar el ordenamiento del territorio, de las edificaciones y de uso de suelo, con lo que se evidencia que no existe la aplicación errónea de la ley como alega la recurrente, ya que el análisis de dicho fallo permite establecer que el tribunal a-quo interpretó y aplicó correctamente la Ley Municipal cuando considera en su sentencia que la atribución del Concejo Municipal es de carácter normativo a fin de reglamentar las referidas materias, mientras que la de Planeamiento Urbano es de carácter administrativo y ejecutivo, ya que tiene a su cargo la expedición de los permisos de Uso de Suelo en cada caso particular, por lo que se rechazan estos alegatos de la recurrente; que por último y en cuanto a lo que alega la recurrente de que el fallo impugnado adolece del vicio de falta de motivos, lo que conduce a la falta de base legal, el estudio de los motivos de la sentencia impugnada revela, que contrario a lo que alega la recurrente, dicho fallo contiene motivos suficientes y pertinentes que justifican lo decidido y que permiten a esta Suprema Corte comprobar que en el presente caso se ha hecho una recta aplicación de la ley, sin incurrir en los vicios denunciados por la recurrente, por lo que se rechazan los medios que se examinan, así como procede rechazar el recurso de casación de que se trata por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en esta materia no hay condenación en costas, ya que así lo establece la Ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto;

Por tales motivos, **Primero:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por la Junta Vecinal Los Cacicazgos, Inc., contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, actualmente denominado Tribunal Superior Administrativo el 24 de julio de 2009, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 1° de diciembre de 2010, años 167° de la Independencia y 148° de la Restauración.

Firmado: Pedro Romero Confesor, Julio Aníbal Suárez y Darío O. Fernández Espinal. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran al pie, en la audiencia pública del día, mes y año en ella expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.suprema.gov.do