Sentencia impugnada:	**Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 22 de diciembre de 2010.**
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	**Ayuntamiento del Distrito Nacional.**
Abogados:	**Licda. Michel Camacho Gómez, Lic. Carlos R. Salcedo C., Dres. Joaquín López Santos y Juan José Jiménez Grullón.**
Recurrido:	**Impacto Urbano, S.A.**
Abogados:	**Licdos. Eduardo Jorge Prats, Félix Damián Olivares Grullón, Dr. Rolando de la Cruz Bello y Dra. Rafaela Espaillat Llinás.**

LAS SALAS REUNIDAS.

Rechazan.

Audiencia pública del 23 de noviembre de 2016.
Preside: Mariano Germán Mejía.

DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

República Dominicana

En Nombre de la República, Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, dictan en audiencia pública, la sentencia siguiente:

Con relación al recurso de casación contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, el 22 de diciembre de 2010, como tribunal de envío, cuyo dispositivo aparece copiado más adelante, incoado por:

El Ayuntamiento del Distrito Nacional, entidad autónoma, regida por las disposiciones de la Ley No.176-06, del Distrito Nacional y los Municipios, legalmente representado por el señor Esmerito Salcedo Gavilán, dominicano, mayor de edad, casado, Alcalde del Distrito Nacional, portador de la cédula de identidad y electoral, No.001-01319996-2, domiciliado y residente en la Avenida Pedro Henríquez Ureña, casi esquina Alma Mater, Edificio Torre Romanza, Apartamento 3-A, quien tiene como abogados constituidos y apoderados especiales a los licenciados Carlos R. Salcedo C. y Michel Camacho Gómez y a los doctores Joaquín López Santos y Juan José Jiménez Grullón, abogados de los tribunales de la República, quienes, al igual que el recurrente, hacen elección formal de domicilio para todos los fines y consecuencias legales del presente acto en el estudio profesional ubicado en la Avenida Sarasota No.39, tercer nivel, Suite No.301, del Edificio Empresarial Sarasota Center, Sector Bella Vista, de la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, donde se encuentra la oficina de abogados Salcedo y Astacio;

Oído: al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a los Licdos. Eduardo Jorge Prats y Félix Damián Olivares Grullón, y a los doctores Rolando de la Cruz Bello y Rafaela Espaillat Llinás, abogados de la parte recurrida, Impacto Urbano, S.A.;

Visto: el memorial de casación depositado, el 17 de enero de 2011, en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual la parte recurrente interpuso su recurso de casación, por intermedio de sus abogados los licenciados Carlos R. Salcedo C. y Michel Camacho Gómez y a los doctores Joaquín López Santos y Juan José Jiménez Grullón;

Visto: el memorial de defensa depositado, el 02 de febrero de 2011, en la Secretaría de esta Suprema Corte de Justicia, a cargo de los Licdos. Eduardo Jorge Prats y Félix Damián Olivares Grullón, y a los doctores Rolando de la Cruz Bello y Rafaela Espaillat Llinás, abogados constituidos de la parte recurrida;

Vista: la Ley No. 25-91 del 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley No. 156 de 1997;

Vistas: las demás disposiciones constitucionales y legales hechas valer en ocasión del recurso de casación de que se trata;

Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, por tratarse de un segundo recurso de casación sobre el mismo punto, según lo dispone el Artículo 15 de la Ley No. 25-91, del 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley No. 156 de 1997; en audiencia pública, del 22 de febrero de 2012, estando presentes los jueces: Julio César Castaños Guzmán, Miriam Germán Brito, Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Víctor José Castellanos Estrella, Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín, José Alberto Cruceta Almánzar, Fran Euclides Soto Sánchez, Alejandro Adolfo Moscoso Segarra, Esther Elisa Agelán Casasnovas, Francisco Antonio Jerez Mena, Juan Hirohito Reyes Cruz, jueces de esta Suprema Corte de Justicia, y al magistrado Ignacio Camacho Hidalgo, juez de la Tercera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional; asistidos de la Secretaría General Interina, y vistos los textos legales invocados por la parte recurrente, así como los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación; conocieron del recurso de casación de que se trata, reservándose el fallo para dictar sentencia en fecha posterior;

Visto: el auto dictado el diez (10) de diciembre de 2016, por el magistrado Mariano Germán Mejía, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual se llama a sí mismo y en su indicada calidad y llama a los magistrados Martha Olga García Santamaría y Robert C. Placencia Álvarez, jueces de esta Corte, para integrar Las Salas Reunidas en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley No. 684, de fecha 24 de mayo de 1934 y la Ley No. 926, de fecha 21 de junio de 1935;

Considerando*: que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere son hechos constantes los siguientes:*

1) *En fecha 15 de agosto de 2007, mediante Resolución No. 116-2007, la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional ordenó el retiro de todos aquellos elementos publicitarios que se encuentren en estado de ilegalidad, ya sea por incumplimiento a las resoluciones y contratos en la que tiene que ver con la cantidad colocada y la distancia de la misma, y cualquier otra circunstancia relativa a los procedimientos y tramitaciones necesarias;*

2) *Contra dicha decisión, la hoy recurrida interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, cuya Primera Sala dictó su decisión, en fecha 18 de diciembre de 2008, confirmando la resolución recurrida y consignando en su dispositivo:*

"Primero: Declara bueno y válido en la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por la empresa Impacto Urbano, S. A., en fecha 11 de septiembre de 2007, por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, en contra de la Resolución núm. 116-2007 aprobada en fecha 15 de agosto del año 2007 por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional; Segundo: Confirma en cuanto al fondo la Resolución núm. 116-2007 de fecha 15 de agosto del año 2007, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, al estar conforme a la ley; Tercero: Ordena, que la presente sentencia sea comunicada por Secretaría a la parte recurrente empresa Impacto Urbano, S. A., y a la Sala Capitular del Ayuntamiento de Distrito Nacional; Cuarto:

Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo";

3) *Dicha sentencia fue recurrida en casación, dictando al respecto la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia la decisión, del 07 de abril de 2010, mediante la cual casó la decisión impugnada, por haber incurrido en la violación de la Constitución de la República, al no examinar los principios de seguridad jurídica, razonabilidad, confianza legítima y separación de poderes; así también, por existir en la decisión impugnada falta de motivos e inobservancia del derecho a la tutela legal efectiva;*

5) *Para conocer nuevamente el proceso y dentro de los límites del envío fue apoderada la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la cual, como tribunal de envío, dictó la sentencia ahora impugnada, en fecha 22 de diciembre de 2010; siendo su parte dispositiva:*

*"**Primero:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma el Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por la empresa Impacto Urbano, S.A., en fecha 11 de septiembre del año 2007, por ante el Tribunal Superior Administrativo, en contra de la Resolución No.116-2007, aprobada en fecha 15 de agosto del año 2007, por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Segundo**: Revoca, en cuanto al fondo, y respecto de la entidad Impacto Urbano, S.A., la Resolución No.116-2007, dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por vulnerar los principios de seguridad jurídica e igualdad consagrados institucionalmente; **Tercero**: Declara, el presente proceso libre de costas; **Cuarto**: Ordena, que la presente sentencia sea comunicada por Secretaría a la parte recurrente empresa Impacto Urbano, S.A., u a la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Quinto**: Ordena, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo";*

Considerando: que la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, hace valer en su escrito de casación depositado por ante la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, los siguientes medios de casación:

*"**Primer Medio:** Desnaturalización de los hechos y los documentos de la causa; **Segundo Medio:** Inobservancia de la ley al negarle al Ayuntamiento la potestad de fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el uso del espacio público. Contradicción de motivos. Falta de motivos y de base legal; **Tercer Medio:** Falta de base legal por la falta de motivación y por vía de consecuencia, desnaturalización de los hechos por una interpretación sesgada de las pruebas; **Cuarto Medio**: Errónea aplicación de las normas relativas a la seguridad jurídica y a la confianza legítima y falta de motivación. Contradicción de motivos y de estos con el dispositivo; **Quinto Medio**: Falta de motivación e incumplimiento del mandato de respetar el marco del apoderamiento fijado por la sentencia de envió";*

Considerando: que en el desarrollo de sus medios de casación, los que se reúnen para su solución, el recurrente alega, en síntesis, que:

El Tribunal *a quo* en ningún momento reconoció que era facultad del Ayuntamiento del Distrito Nacional, a través de su administración municipal fiscalizar el cumplimento de las normas sobre el uso del espacio público;

La Suprema Corte de Justicia fijó el marco de apoderamiento en determinar si con la autorización de la revocación de las decisiones anteriores, Ayuntamiento del Distrito Nacional violentaba los derechos adquiridos de la recurrida y el tribunal a qua no analizó este aspecto a profundidad;

Considerando: que el párrafo III del artículo 176 del Código Tributario, que se refiere al recurso de casación en esta materia, dispone: "En caso de casación con envío, el Tribunal Contencioso-Tributario estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación";

Considerando: que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia al dictar la sentencia, de fecha 07 de abril de 2010, casó la decisión impugnada, al juzgar que el Tribunal *a quo* frente al argumento esgrimido por la recurrente de que al dictar la resolución impugnada, mediante la cual el Ayuntamiento revocó sus decisiones anteriores, dicha entidad lesionó los derechos adquiridos de la recurrente derivados de esas decisiones anteriores; estableciendo que dicho tribunal estaba en la obligación de analizar el aspecto constitucional que le fue invocado; incurriendo en violación de los medios de casación invocados;

Considerando: que el Tribunal *a quo* para fundamentar su fallo consignó que:

*"**Considerando:** Que en la especie, el tribunal ha verificado que el Ayuntamiento del Distrito Nacional con su actuación frente a la empresa Impacto Urbano, S.A., vulneró los principios de igualdad y seguridad jurídica de ésta al no darle igual trato que a las otras entidades de publicidad exterior, como Educom y Colorín, S.A., ya que suscribió contratos con esas empresas y no suscribió el contrato ordenado por resolución de la Sala Capitular, yendo aun mas lejos pues le retiró las vallas que había autorizado instalar, vallas que no devolvió, no obstante haber obtenido varias sentencias del orden judicial que reconocían dichos derechos; que este principio vulnerado de igualad de tratamiento de la actividad empresarial, está consagrado en el artículo 221 de la Constitución que reza "La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal: se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes";*

Considerando: que asimismo estableció la jurisdicción *a qua*:

*"**Considerando:** Que en cuanto al principio de seguridad jurídica invocado por la parte recurrente y punto de derecho de la Sentencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, este tribunal ha constatado que ciertamente la entidad comercial Impacto Urbano, S.A., había obtenido permiso del Ayuntamiento del Distrito Nacional para instalar vallas lumínicas en diversos puntos del Distrito Nacional, cobrándole los respectivos impuestos de espacio público; que estos permisos fueron reconocidos por diversas comunicaciones y actos administrativos emitidos por la entidad edilicia, y por diversas sentencias de los tribunales de la República, fruto de las litis invocadas por la hoy parte recurrente, ya que nunca se firmó el contrato y removió las vallas propiedad de la recurrente, que nunca devolvió a sus legítimos dueños, lo cual deviene en la vulneración del derecho de igual y violación a derechos adquiridos de Impacto Urbano, S.A.";*

Considerando: que, la facultad que tienen los jueces del fondo de apreciar las pruebas que se les aporten y de esa apreciación formar su criterio sobre la realidad de los hechos en que las partes sustentan sus respectivas pretensiones, permite a éstos, entre pruebas disímiles, fundamentar sus fallos en aquellas que les merezcan más créditos y descartar las que, a su juicio, no guarden armonía con los hechos de la causa;

Considerando: que del estudio de la sentencia impugnada, conjuntamente con los medios de casación presentados, se advierte que el recurrente alega que el Tribunal *a quo* en ningún momento reconoció que era facultad del Ayuntamiento del Distrito Nacional, a través de su administración municipal, fiscalizar el cumplimento de las normas sobre el uso del espacio público, sin embargo se observa que la Suprema Corte de Justicia ante el alegato presentado por el hoy recurrente y en ocasión de un recurso de casación interpuesto por Impacto Urbano, S.A., contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional, estableció:

*"**Considerando**, que si bien es cierto, que tal como lo expresa dicho tribunal en su sentencia, los Ayuntamientos tienen la potestad reglamentaria que los faculta para dictar resoluciones y otros actos administrativos a fin de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades locales y a las peculiaridades y características de sus comunidades, así como también pueden revisar de oficio dichas decisiones, también lo es que, si en el ejercicio de estas atribuciones, deciden separarse de su criterio anterior y revocan sus decisiones precedentes, como ocurrió en la especie, esta actuación obliga a motivar suficientemente las razones por las cuales se ha separado de su criterio anterior, ya que de conformidad con las disposiciones establecidas por la Constitución y con los principios garantizados en ella, dentro de los que se encuentra el de la seguridad jurídica, que es uno de los elementos fundamentales del principio del Estado de Derecho y que en primer lugar significa para el ciudadano la protección de la confianza legitima, los poderes públicos están obligados a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, lo que obliga a la existencia de un marco jurídico estable que promueva el adecuado desarrollo de los derechos sociales y económicos, y uno de los principios básicos para conseguir estos objetivos es el de la seguridad jurídica";*

Considerando: que en el entendido de que el medio de casación perseguido por el hoy recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, fue abordado y resuelto por la Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, en ocasión del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Impacto Urbano, S.A., en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, el 18 de diciembre de 2008, éste no era ya un punto controvertido para el tribunal de envió, más aun, el mismo adquirió el carácter de la

cosa juzgada;

Considerando: que continuando con el análisis de los medios de casación invocados por el recurrente, se advierte que la Suprema Corte de Justicia fijó el marco de apoderamiento en determinar si con la autorización de la revocación de las decisiones anterior, el Ayuntamiento del Distrito Nacional violentaba los derechos adquiridos por Impacto Urbano, S.A. y con las actuaciones realizadas, el primero violentaba a la segunda., el Principio de Seguridad Jurídica que consagra la Constitución de la República Dominicana;

Considerando: que la seguridad jurídica es una garantía de certeza de que las relaciones jurídicas que se producen en un determinado ordenamiento jurídico no cambiarán sin causa justificada; principio que se erige como un principio centralizante, ya que a través del mismo se desarrollan otros principios como son: el principio de legalidad, el principio de buena fe y el principio de confianza legítima.

Considerando: que la seguridad jurídica y las certezas de las normas son parámetros nodales y fundamentales del estado de derecho, por consiguiente el grado de intensidad u operatividad del estado de derecho se mide por el grado de certeza con que se verifica la aplicación de dichos principios nodales, en un ordenamiento jurídico.

Considerando: que, en el criterio de estas Salas Reunidas, que la confianza legítima que debe primar entre la Administración Edilicia y el administrado Impacto Urbano, S.A., consiste básicamente en que la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración con relación a lo convenido por Impacto Urbano, S.A.;

Considerando: que de lo anterior resulta que el Tribunal A-quo, al revocar la Resolución No.116-2007, dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por vulnerar los principios de seguridad jurídica e igualdad consagrados constitucionalmente, hizo constar como motivos:

Que aún la empresa recurrida Impacto Urbano, S.A., haber obtenido los permisos necesarios por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional para instalar vallas lumínicas en diversos puntos del Distrito Nacional, y este haberle cobrando los respectivos impuestos de espacio público, más aún, después de reconocer por diversas comunicaciones y actos administrativos el cobro de los mismos, pretende desconocer los derechos adquiridos de la recurrida Impacto Urbano, S.A.;

Que el Ayuntamiento del Distrito Nacional, no le dio a la recurrida Impacto Urbano, S.A., igual trato que a las otras entidades de publicidad exterior que solicitaron ser contratadas, como es el caso de las compañías Educom y Colorín, S.A., con las cuales sí se suscribieron contratos y no con la empresa recurrida Impacto Urbano, S.A., aún siendo ordenando por resolución de la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional;

Considerando: por lo que al así decidir, realizó una correcta interpretación y aplicación de la ley sin incurrir en las violaciones denunciadas por el hoy recurrente Ayuntamiento del Distrito Nacional; por lo que procede rechazar el recurso de casación de que se trata, por improcedente e infundado;

Considerando: que según el artículo 60, párrafo V de la Ley No. 1494, del año 1947, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas;

Por tales motivos, Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia,

FALLAN:

PRIMERO:

Rechazan el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, el 22 de diciembre de 2010, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo;

SEGUNDO:

Declaran que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido juzgado por Las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República, en fecha diez (10) de noviembre del año dos mil dieciséis

(2016); y leída en la audiencia pública celebrada en la fecha que se indica al inicio de esta decisión.

Firmado: Mariano Germán Mejía, Manuel R. Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía, José Alberto Cruceta Almánzar, Francisco Antonio Jerez Mena, Fran Euclides Soto Sánchez, Esther Elisa Agelán Casasnovas, Juan Hirohito Reyes Cruz y Francisco Ortega Polanco. Mercedes A. Minervino,Secretaria General.

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