SENTENCIA DEL 6 DE JULIO DE 2011, NÚM. 13

Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, actualmente denominado Tribunal Superior Administrativo, del 1ro. de abril de 2008.
Materia:	Contencioso-administrativo.
Recurrente:	Impacto Urbano, S. A.
Abogados:	Dr. Rolando de la Cruz Bello, Dra. Rafaela Espaillat Llinás y Licdos. Eduardo Jorge Prats y Félix Damián Olivares Grullón.
Recurrida:	Ayuntamiento del Distrito Nacional.
Abogados:	Dres. Juan José Jiménez G., Joaquín López Santos y Juan B. Frías Agramonte.

TERCERA SALA

Casa

Audiencia pública del 6 de julio de 2011.

Preside: Juan Luperón Vásquez.

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 Impacto Urbano, S. A., sociedad comercial, constituida de conformidad con las leyes dominicanas, con domicilio y asiento social en la calle Primera núm. 1, urbanización Villa Diana, de esta ciudad, representada por su presidente Miguel Pedro Sheppard, dominicano, mayor de edad, con cédula de identidad y electoral núm. 001-1663639-0, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, actualmente denominado Tribunal Superior Administrativo, el 1ro. de abril de 2008, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a los Dres. Rafaela Espaillat Llinás y Rolando de la Cruz Bello, abogados de la recurrente Impacto Urbano, S. A.;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 30 de mayo de 2008, suscrito por los Dres. Rolando de la Cruz y Rafaela Espaillat Llinás y los Licdos. Eduardo Jorge Prats y Félix Damián Olivares Grullón, con cédulas de identidad y electoral núms. 001-0085331-6, 001-0112243-0, 001-0095567-3 y 031-0037816-9, respectivamente, abogados de la recurrente, mediante el cual proponen el medio de casación que se indica más adelante;

Visto el memorial de defensa, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 14 de julio de 2008, suscrito por los Dres. Juan José Jiménez G., Joaquín López Santos y Juan B. Frías Agramonte, con cédulas de identidad y electoral números 001-0115339-3, 001-0778375-5, y 049-0034185-2, respectivamente, abogados de la entidad recurrida Ayuntamiento del Distrito Nacional;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

La CORTE, en audiencia pública del 25 de mayo de 2011, estando presentes los Jueces: Juan Luperón Vásquez, Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O. Fernández Espinal y Pedro Romero Confesor, 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 28 de septiembre de 2006 la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional dictó su Resolución núm. 86-2006 mediante la cual dispuso lo siguiente: "**Primero:** Autorizar, como al efecto autoriza, al señor Síndico Roberto Salcedo, a suscribir el Contrato con la Empresa Colorín, S. A., representada por el Sr. Leonte Rivera Sánchez, y que dicho contrato debe ser enviado a la Sala Capitular para su ratificación; **Segundo:** Autorizar como al efecto autoriza la instalación de 300 Mobiliarios en la misma cantidad de intersecciones y espacio público de carácter turístico; **Tercero:** Declarar, como al efecto declara, que los mobiliarios y señalización vial serán propiedad del ADN y se autoriza a dicha empresa a la colocación de publicidad en dichos mobiliarios; **Cuarto:** Estos Mobiliarios Urbanos quedan exceptuados de la prohibición contenida en el Art. 45 del Reglamento núm. 46-99 de Publicidad Exterior, y se ordena el traslado de cualquier elemento publicitario que quede a menos de 50 mts. de dicho mobiliario, además la empresa Colorín, S. A., queda comprometida a costear el uso de energía eléctrica y a pagar los impuestos correspondientes, así como embellecer el área donde será instalado el mobiliario urbano; **Quinto:** Esta empresa tiene un plazo de seis meses para colocar todas las señales viales que ha ofrecido a este Ayuntamiento y un plazo de un año para la colocación de los mobiliarios urbanos, a partir de la firma del contrato; si este plazo se viola queda automáticamente rescindido dicho contrato; **Sexto:** Ordenar a la Dirección de Tránsito Urbano a darle seguimiento y colaboración para que se le de cumplimiento a esta resolución; **Séptimo:** Comunicar la presente resolución a la Administración Municipal para los fines de lugar"; b) que no conforme con la anterior decisión, la empresa Impacto Urbano, S. A., interpuso recurso contencioso-administrativo ante el tribunal a-quo, donde intervino la sentencia, ahora impugnada, cuyo dispositivo dice lo siguiente: "**Primero:** Declara bueno y válido en la forma el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa Impacto Urbano, S. A., en fecha 10 de noviembre del año 2006, por ante la Cámara de Cuentas de la República en funciones de Tribunal Superior Administrativo, en contra de la Resolución núm. 86-2006 aprobada en fecha 28 de septiembre del año 2006 por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Segundo:** Declara buena y válida la intervención voluntaria de la empresa Colorín, S. A., incoada en fecha 6 de diciembre del año 2007, por estar conforme a la ley; **Tercero:** Rechaza, en cuanto al fondo el recurso interpuesto por la empresa Impacto Urbano, S. A., contra la Resolución núm. 86-06 de fecha 28 de septiembre del año 2006, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por carecer de base legal, al no existir nada que juzgar por la derogación expresa hecha mediante Resolución núm. 37-2007 de fecha 23 de marzo de 2007, del mismo órgano; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por Secretaría a la parte recurrente Empresa Impacto Urbano, S. A., a la parte interviniente voluntaria Colorín, S. A. y a la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo";

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente propone como fundamento de su recurso el siguiente medio: **Unico:** Mala apreciación del derecho e inobservancia del derecho a una tutela legal efectiva;

Considerando, que en el desarrollo del medio de casación propuesto la recurrente alega, en síntesis, "que la sentencia recurrida sustenta el rechazo de sus argumentos y pretensiones jurídicas sobre el fundamento de la potestad de revocación de sus actos que posee toda Administración, lo que, en

principio, nadie puede estar en desacuerdo con el reconocimiento de esa capacidad de retractación puesto que esto no solo ha sido considerado y analizado durante años por la mejor doctrina del derecho administrativo, sino que las propias legislaciones en la materia, al crear recursos como el de reconsideración, reconocen la existencia de dicha capacidad o potestad; pero, la corte a-quo en su único razonamiento sobre esta potestad, no tomó en consideración que no obstante a que dicha facultad es evidente, la misma, en modo alguno, puede ser una facultad que permita a la administración pública afectar los intereses de los particulares y mediante la retractación de sus decisiones, no subsanar o corregir el daño ocasionado al constatar la vulneración cometida y, es en este sentido donde la corte comete una errada aplicación de los preceptos básicos del derecho y de la propia ley que rige su funcionamiento; que, al considerar como sustento de su decisión el párrafo II del artículo 4 de la Ley núm. 13-07 y establecer que no había nada que juzgar sobre la cuestión de fondo planteada ante esa jurisdicción sobre la ilegalidad de la resolución dictada por el ayuntamiento, debido a que la misma fue dejada sin efecto por dicho órgano, sin explicar ni fundamentar en el cuerpo de su sentencia porque considera que, en el caso de la especie, existen todos los elementos que la Ley núm. 13-07 establece para que se pueda considerar como terminado el proceso, el tribunal a-quo hizo una incorrecta aplicación de la misma, ya que si bien resulta evidente que la referida ley reconoce nuevamente la potestad de revocación o reconsideración que poseen las administraciones, con relación a los actos dictados por ellas, hay que tomar en cuenta que, de manera precisa, el texto legal del referido párrafo II del artículo 4 indica, que este efecto de dar por terminado el proceso se considera, siempre y cuando, la decisión se tome en beneficio del administrado; pero que, de una revisión de la sentencia impugnada podrá notarse fácilmente que en la misma no se analiza ni se explica en qué momento la revocación de la decisión ilegal (cuya revocación demuestra el estado de ilegalidad de la misma) beneficiaba a los administrados que pedían su nulidad y la reposición de los derechos que le correspondían; por lo que esta decisión de la corte a-qua no solo omite e ignora las condiciones establecidas por el citado artículo 4 en su párrafo II, sino que inobserva las peticiones, que en este mismo sentido, le fueron planteadas por la recurrente en el correspondiente recurso contencioso administrativo y en los escritos ampliatorios que se depositaron;

Considerando, que, por otra parte, la recurrente también alega, que la situación de afectación que le provocó la Resolución núm. 86-2006 fue expuesta claramente en su escrito ampliatorio de conclusiones depositado ante dicho tribunal, el que al decidir no tomó en cuenta sus consideraciones al respecto, por lo que hace una mala aplicación de la ley al sustentar su decisión en el párrafo II del artículo 4 de la Ley núm. 13-07, bajo el falso entendido de que con la revocación de la resolución municipal ilegítima se daba por terminado el proceso, pero sin que se determinara en la sentencia impugnada, de manera alguna, en que forma esta decisión había sido beneficiosa para el administrado, ya que dicho tribunal no observó que esta disposición legal contenida en el párrafo y el artículo citado, evidentemente busca proteger a los administrados de lo que precisamente hizo la Sala Capitular del ADN, es decir, adoptar una decisión, producir un daño irreparable, sacar de circulación a una empresa legalmente establecida y luego, dejar sin efecto la decisión mantenida ilegalmente durante un año, cuando ya el daño estaba hecho; por ello, al no verificar esto y no establecer en su sentencia el cumplimiento de ese requerimiento la corte hace una errada aplicación del derecho, motivo más que suficiente para la casación de su decisión;

Considerando, que igualmente, la recurrente aduce que es jurisprudencia comparada y constante reconocer estas prácticas de la administración como una clara vulneración de la legalidad de sus actuaciones y que los fallos a favor de estas actuaciones, son verdaderas violaciones al derecho fundamental a una tutela legal efectiva; que resulta evidente que la Sala Capitular del ADN conoce de esta técnica reconocida internacionalmente como forma burda de vulnerar la tutela judicial efectiva de los administrados, ya que si se leen in extenso las disposiciones de la Resolución núm. 37-2007 que deroga

parte de la Resolución núm. 86-2006, recurrida, se podrá observar que ya creado el daño se elimina la disposición ilegal, pero se ratifican los contratos otorgados y que fueron utilizados para amparar la eliminación de los muebles urbanos y vallas propiedad de esta empresa, por lo que en inobservancia una vez más del mandato de ley, la corte no analiza en ningún momento que la derogación de la resolución municipal impugnada ante esa jurisdicción es parcial y que el resto de la misma sigue vigente para lograr el efecto ilegal creado por la primera, como lo es la vulneración de sus derechos adquiridos y lo que es peor, en el momento mismo en que dicha corte inobserva el necesario análisis de los efectos de la resolución modificada y se inclina por afirmar que derogada parte de la misma, el recurso carece de fundamento, desconociendo con ello, en el más amplio sentido, su obligación de impartir justicia, con lo que protege a su vez a la administración, la que se coloca, en consecuencia, por encima de la propia justicia, alterando los roles de los poderes públicos consagrados en la Constitución, por lo que esta decisión del tribunal a-quo debe ser casada, ya que permite que a la administración pública no le sea aplicada la ley y que no le sean analizados y censurados los actos ilegales y lesionadores de los intereses particulares; por lo que, al fallar como lo hizo y dar por terminado el proceso sin decidir sobre la materia de que fue apoderado, el tribunal lesionó el derecho del actor a recibir la respuesta apropiada, incurriendo en la denegación de una tutela judicial efectiva y en una clara vulneración del debido proceso, al decidir sin la debida observancia de las disposiciones de la Ley núm. 13-07 que rige la materia, en adición a que con su decisión incurrió en una errada aplicación de las normas previstas en la misma, por lo que la sentencia impugnada debe ser casada;

Considerando, que en los motivos de esta sentencia, se expone: "que respecto a la cuestión de fondo planteada en esta jurisdicción, acerca de la ilegalidad de la resolución objeto del recurso y la solicitud de que no ha lugar a estatuir sobre la misma, en razón de que el órgano que la dictó la dejó sin efecto, este tribunal advierte, que con la Ley núm. 13-07 en donde le fueron traspasadas las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa, le otorga en su artículo 4 la facultad para confirmar, modificar, anular, revocar en parte o en su totalidad un acto de la administración, cuando a su criterio haya violado la Constitución y la ley; que asimismo el párrafo II de dicho artículo establece que cuando el órgano o entidad de la Administración Pública modifica, anula, revoca, cesa, enmienda o corrige la conducta adoptada en beneficio del administrado, se tendrá por terminado el proceso; que en el caso de la especie, la empresa Colorín, S. A., interviniente voluntaria depositó por ante este tribunal la Resolución núm. 37-2007 de fecha 23 de marzo de 2007, de la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en cuyo ordinal tercero deroga expresamente el artículo cuarto de la Resolución núm. 86-2006 de fecha 28 de septiembre del año 2006, en el cual se sustenta la ilegalidad planteada en el recurso contencioso administrativo por la empresa recurrente; que al haber cesado las causas que originaron la interposición del recurso contencioso-administrativo establecidas en la Resolución núm. 86-2006, luego de dictada la Resolución núm. 37-2007 en fecha 23 de marzo de 2007, en donde deroga el artículo cuarto de dicha resolución en lo que tiene que ver con el traslado de los elementos publicitarios y que se rijan por el Reglamento núm. 46-99 de Publicidad Exterior y no habiendo escrito de oposición por parte de la empresa recurrente a lo pedido por la empresa interviniente voluntaria, procede acoger las conclusiones de la interviniente y rechazar el recurso; que luego del estudio pormenorizado del expediente, ponderar cada una de las piezas que integran el mismo y de haber cesado las causas que originaron la interposición del recurso contencioso-administrativo, en contra de la Resolución núm. 86-2006 de fecha 28 de septiembre de 2006, emitida por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, procede acoger las conclusiones de la empresa Colorín, S. A., interviniente voluntaria y en consecuencia rechazar el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución núm. 86-2006 de fecha 28 de septiembre de 2006, toda vez que no existía nada que juzgar por la derogación hecha por la Sala Capitular del

Ayuntamiento del Distrito Nacional mediante Resolución núm. 37-2007 de fecha 23 de marzo de 2007";

Considerando, que lo transcrito precedentemente revela, que al acoger en su sentencia el pedimento de la interviniente voluntaria en el sentido de que fuera rechazado el recurso bajo el fundamento de que no existía nada que juzgar al haber sido derogada la resolución municipal recurrida ante dicha jurisdicción, sin pronunciarse sobre el objeto del recurso en el que la recurrente solicitaba la nulidad de dicha resolución por haber sido dictada en violación del derecho fundamental de la igualdad y del Reglamento Municipal núm. 46-99 sobre Publicidad Exterior, así como también solicitaba la reposición de los derechos adquiridos, que al entender de la recurrente, le fueron violentados por esta decisión, el tribunal a-quo al no pronunciarse sobre estos pedimentos de rango constitucional desconoció el principio de supremacía constitucional, que exige que dicho tribunal antes de pronunciarse como lo hizo, ponderara y examinara si tales alegatos en los que se invocaban violaciones constitucionales eran ciertos; que al establecer en su sentencia que no tenía materia sobre la cual estatuir y en base a esto rechazar el recurso sin evaluar lo planteado por la recurrente en el sentido de que no obstante la derogación de la resolución municipal mediante el dictamen de otra, sus derechos adquiridos no fueron repuestos sino que continuaron siendo afectados, dicho tribunal, al no hacer derecho sobre estos planteamientos violó el derecho de la recurrente de obtener una tutela judicial efectiva y su derecho a recibir la respuesta apropiada, con lo que también lesionó su derecho de defensa, por lo cual procede la casación de su decisión;

Considerando, que por otra parte, al fundamentar su decisión en el artículo 4, párrafo II de la Ley núm. 13-07 que dispone que "Si dentro del plazo señalado en el párrafo anterior (15 días de la notificación de la instancia introductiva del recurso), el órgano o entidad de la Administración Publica modifica, anula, revoca, cesa, enmienda o corrige la conducta administrativa adoptada, en beneficio del administrado, se tendrá por terminado el proceso" y en base a esto, establecer como lo hizo en su sentencia que el recurso carecía de base legal al no existir nada que juzgar por la derogación expresa de la Resolución recurrida núm. 86-06 mediante la Resolución núm. 37-07 del mismo órgano municipal, sin observar que esta derogación no fue practicada dentro del plazo establecido por dicho texto legal, sino que intervino varios meses después de haberse interpuesto dicho recurso y sin evaluar lo planteado por la recurrente en el sentido de que esta derogación no la beneficiaba porque sus derechos adquiridos continuaban siendo afectados, dicho tribunal al decidir dar por concluido el proceso sin juzgar el fondo de las pretensiones de la recurrente, incurrió en una errónea interpretación que lo condujo a una incorrecta aplicación de dicho texto, ya que el mismo se aplica en aquellos casos en que la administración procede a retractarse o a reconsiderar su conducta en beneficio del administrado, haciendo cesar de forma definitiva e inequívoca los efectos de la actuación ilegítima que había producido en su perjuicio, lo que en la especie no fue evaluado ni examinado por el tribunal a-quo al momento de dictar su decisión, no obstante los pedimentos que le fueron formulados al respecto; que en consecuencia, al decidir sin la debida motivación y en base a una errada aplicación de dicho texto, dicho tribunal incurrió además en el vicio de falta de motivos lo que conduce a la falta de base legal, por lo que su sentencia debe ser anulada por la censura de la casación;

Considerando, que en materia contencioso administrativa no procede condenación en costas, ya que así lo dispone el artículo 60 de la Ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 1ro. de abril de 2008, cuyo dispositivo figura copiado en otra parte del presente fallo y envía el asunto ante la segunda sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a 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 6 de julio de 2011, años 168° de la Independencia y 148° de la Restauración.

Firmado: Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O. Fernández Espinal y Pedro Romero Confesor. 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