



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0406/19

Referencia: Expediente núm. TC-05-2019-0055, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y demanda en suspensión interpuesto por el Ing. Kelvin Cruz Cáceres y el Arq. Rogelio Adames, contra la Sentencia núm. 208-2018-SSEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1) día del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, presidente en funciones; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9, 94 y 54.8 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

En ocasión de la acción de amparo incoada por la sociedad comercial Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA), contra la Alcaldía del municipio La Vega, el ingeniero Kelvin Cruz Cáceres y el director del Departamento de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Municipio La Vega, la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, dictó la Sentencia núm. 208-2018-SSEN-01765, el diecinueve (19) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018), cuyo dispositivo, transcrito íntegramente, es el siguiente:

PRIMERO: Rechaza la inadmisibilidad planteada por la parte demandante, por las razones expuestas precedentemente.

SEGUNDO: Ordena al Ayuntamiento de La Vega y al Director de Planeamiento Urbano cumplir con sus funciones y emitir la Certificación de No Objeción de uso de suelo para la instalación de la Estación de Servicios y Expedido de Combustibles (gasolina y gasoil) en la dirección de la Avenida Gregorio Rivas, Km. 2, sección Sabaneta, de la ciudad de La Vega, Combisa, Combustibles Combinados, S. R. L. (Pretocombisa), propiedad del señor Jacobo Manuel Tavares.

TERCERO: Ordena al Ayuntamiento de La Vega y al Director de Planeamiento Urbano cumplir con sus funciones y sellar nueva vez los planos, por las consideraciones emitidas en esta decisión.

CUARTO: Ordena un astreinte común y solidariamente en contra del Ayuntamiento de La Vega, el Síndico, ingeniero Kelvin Cruz, y el Director de Planeamiento Urbano, arquitecto Rogelio Adames, en sus calidades de funcionarios, de cinco mil pesos dominicanos con 00/100



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(RDS5, 000.00), diarios, por cada día de incumplimiento de la presente decisión.

QUINTO: La presente decisión es ejecutoria sobre minuta.

SEXTO: Declara el proceso libre de costas.

La referida sentencia fue notificada a los señores Kelvin Cruz Cáceres y Rogelio Adames mediante el Acto núm. 2462/2018, instrumentado por el ministerial Carlos Alberto Almánzar, alguacil ordinario del Juzgado de Trabajo de La Vega el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

Los señores Kelvin Cruz Cáceres y Rogelio Adames interpusieron el presente recurso de revisión ante la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el dos (2) de enero de dos mil diecinueve (2019), recibido en este tribunal el dieciocho (18) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

El presente recurso fue notificado a la parte recurrida, sociedad comercial Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA), a través del Acto núm. 19/2019, instrumentado por el ministerial Narciso Antonio Fernández, alguacil ordinario del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original, Sala 2, del Distrito Judicial de La Vega, el ocho (8) de enero de dos mil diecinueve (2019).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo

La Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, acogió la acción de amparo sometida



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la sociedad comercial Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA), fundamentando su decisión en los siguientes motivos:

8. Por el principio de continuidad del Estado, el Director de Planeamiento Urbano debe firmar los planos y otorgar la carta de No Objeción, en vista de que el Concejo de Regidores en el acta No. 02-2016, de la Sesión Ordinaria de fecha 15 de julio del 2016, aprobó esa estación y fue otorgada la certificación de No Objeción del Ayuntamiento de la oficina de Planeamiento Urbano del año 2016, y la Certificación de No Objeción del Concejo de Regidores del año 2016 de fecha 19 de julio, y a pesar de volver a pagar nueva vez el impuesto no le han entregado la carta actual de No Objeción, cuando el hoy accionante ha cumplido con todo el proceso;

9. En ese sentido, el tribunal no pudo constatar con la lectura de la Ley 176-07 que, después de aprobado por el Consejo de Regidores, tenga nueva vez que ser aprobado por el actual Concejo de Regidores para la obtención del permiso, como alegan los demandados, lo que el tribunal sí pudo constatar, es el Ayuntamiento y los concejales, en sus funciones de concejales, vulneraron de forma desconsiderada la seguridad jurídica del accionante que pagó el valor en base a la cotización que le hizo la oficina de Planeamiento Urbano, que como gobierno del municipio debe preservar a los ciudadanos de manera individual y a las empresas el Ayuntamiento de La Vega, esto es así, porque si la seguridad jurídica es entendida como la garantía dada al individuo por el Estado de preservar a la persona, sus bienes y derechos, y es precisamente lo que no han hecho los hoy demandados.

10. Considera también el tribunal que la carta de No Objeción debió ser dada cuando fue pagado por segunda vez el impuesto, era deber del Director de Planeamiento Urbano emitir la carta de No Objeción porque ya ha sido aprobado por el Concejo en el año 2016, pues es deber del Ayuntamiento del Municipio de La Vega, entiéndase la Sindicatura y el Concejo actuar de manera transparente ante el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante, como empresa de servicios de combustible que ha hecho una inversión a los fines de prestar un servicio y competir en el mercado, donde la competencia siempre beneficia a la mayoría, y el Ayuntamiento como gobierno municipal y ente regulador no puede vulnerar los derechos adquiridos por el hoy accionante, porque esa actuación ha vulnerado el principio de continuidad del Estado, el tribunal considera que los hoy demandados no están actuando como órgano con la legitimidad, transparencia y legalidad que deben; por lo que, acoge la presente Acción de Amparo, toda vez que, se le ha vulnerado el derecho a la libertad de empresa que goza la accionante, así como su seguridad jurídica; en consecuencia, rechaza las conclusiones de la parte demandada y los intervinientes voluntarios por carecer de fundamento.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo

La parte recurrente pretende que se ordene la suspensión y revocación de la sentencia recurrida y, que una vez revocada, se conozca el fondo del recurso y se declare inadmisibles la acción de amparo por existir otra vía efectiva que garantiza los intereses de los accionantes, que es la jurisdicción contenciosa administrativa.

Solicitan, además, que en caso de que se conozca la acción, esta sea rechazada por no comprobarse que la parte recurrida ostente el derecho de propiedad respecto de los indicados permisos. En apoyo a sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

Que en vista de lo anteriormente explicado y habidas cuentas las sentencias del tribunal constitucional donde se indica con claridad meridiana que es el Concejo de Regidores y no la Oficina de Planeamiento Urbano de los Ayuntamientos los que se encuentran facultados para el permiso de suelo y no objeción (TC la 152-13) y en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especial la sentencia 296-16 del TC que argumenta en su página 21 como sigue; Ciertamente es el concejo de regidores el órgano que tiene la facultad para la aprobación de proyectos a los fines de otorgar el permiso de uso de suelo y edificaciones , el tribunal actuó de manera errónea cuando interpreto las leyes y más aún el propio precedente de este tribunal;

Que tal como se puede apreciar el tribunal apoderado ha cometido un error, al pretender que la oficina de planeamiento urbano otorgue permisos que la ley 176-07 en su artículo 52 literal reserva de manera privativa al concejo de regidores, lo que constituiría una usurpación de funciones, ya es sabido que toda autoridad usurpada es ineficaz y además seria contrariar un precedente del tribunal constitucional lo que está expresamente vedado de conformidad a las disposiciones establecidas en el artículo 184 de la Constitución de la República;

**IMPROCEDENCIA DE LAS CONDENACIONES ASTREINTE A LOS
SEÑORES KELVIN CRUZ Y ROGELIO ADAMES**

Los ayuntamientos son personas de derecho público con personalidad jurídica distinta de sus funcionarios, asimismo al ver las conclusiones del amparo (REITERADAS EN AUDIENCIA) se pide astreinte contra el Ayuntamiento de La vega y sin embargo el tribunal apoderado de manera ultra y extrapetita condena de manera solidaria en astreinte al Alcalde Kelvin Cruz y contra Rogelio Adames lo que constituye un precedente de enorme peligro para cualquier funcionario del país;

6-Si es censurable el ordenar al Ayuntamiento de La Vega mediante sentencia ejecutoria no obstante cualquier recurso, contrariar un precedente del TC (296-16), mucho más alarmante es ordenarlo bajo pena de un astreinte en contra del Alcalde Ing. Kelvin Cruz y el Director de Planeamiento Urbano Arq. Rogelio Adames cuando es COMPROBABLE que ni siquiera el amparista ha solicitado la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condenación del astreinte en contra de Kelvin Cruz y Rogelio Adames sino en contra del Ayuntamiento de LA Vega como puede apreciarse, lo que constituye un precedente que amerita de manera urgente ser revocado pues de ser emulado traería imprevisibles consecuencias y se convertiría en una espada de Damocles contra los funcionarios que se verían obligados a doblegarse ante sentencias antijurídicas o convivir con el riesgo latente de un astreinte corriendo día por día, hasta que el TC que tiene una ENORME CARGA LABORAL, pueda fallar en el mejor de los casos en 3 meses, significa en el caso de especie que si el TC como es de esperarse ordena la suspensión de la sentencia en cuestión, ya habría corrido cerca de RD\$500,000.00 (a razón de RD\$5,000.00 diarios) en astreinte en perjuicio de Kelvin Cruz y Rogelio Adames, algo sencillamente injustificable.

5. Hechos y argumentos jurídicos de los recurridos en revisión constitucional de sentencia de amparo

La parte recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, sociedad comercial Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA), no depositó escrito de defensa en relación con el recurso que nos ocupa, no obstante haberle sido notificado el mismo, a través del Acto núm. 19/2019, ya referido.

6. Documentos depositados

Los documentos que constan en el expediente en el trámite del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, son, entre otros, los siguientes:

1. Instancia contentiva del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, depositada por la parte recurrente ante la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el dos (2) de enero de dos mil diecinueve (2019).

2. Copia fotostática de la Sentencia núm. 208-2018-SSEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

3. Acto núm. 2462/2018, instrumentado por el ministerial Carlos Alberto Almánzar, alguacil ordinario del Juzgado de Trabajo de La Vega el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

4. Acto núm. 19/2019, instrumentado por el ministerial Narciso Antonio Fernández, alguacil ordinario del Tribunal de Tierras, Jurisdicción Original, Sala 2, del Distrito Judicial de La Vega, el ocho (8) de enero de dos mil diecinueve (2019).

5. Certificación núm. 2019-0018, mediante la cual la Primera Sala de la Cámara Civil y comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, certifica que los días veinticuatro (24) y treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) no se laboró en ese tribunal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que constan en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por los recurrentes, el presente caso se origina en la solicitud de no objeción para la instalación de una estación para el expendio de combustibles que realizara la entidad Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA), ante el Ayuntamiento del municipio La Vega, vía el Departamento de Planeamiento Urbano.

Expediente núm. TC-05-2019-0055, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y demanda en suspensión interpuesto por el Ing. Kelvin Cruz Cáceres y el Arq. Rogelio Adames, contra la Sentencia núm. 208-2018-SSEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La indicada solicitud no fue otorgada, razón por la que la parte hoy recurrida interpone una acción constitucional de amparo, que fue decidida mediante la Sentencia núm. 208-2018-SEN-01765, en la que se ordenó al Ayuntamiento del municipio La Vega y al director de Planeamiento Urbano proceder a emitir la certificación de no objeción de uso de suelo para la instalación de la referida estación de combustible que le fuere solicitada

Inconforme con la referida decisión, los recurrentes proceden a interponer el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en procura de que sea revocada la sentencia recurrida.

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo establecido en los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional resulta admisible por las siguientes razones:

a. De conformidad con el artículo 94 de la Ley núm. 137-11, las sentencias dictadas por el juez de amparo son susceptibles de ser recurridas en revisión constitucional ante este tribunal constitucional.

b. La indicada norma en su artículo 95, dispone que el recurso de revisión debe ser interpuesto en el plazo de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de la decisión impugnada. En sus sentencias TC/0080/12 y TC/0071/13, el Tribunal Constitucional ha establecido que este plazo es franco

Expediente núm. TC-05-2019-0055, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y demanda en suspensión interpuesto por el Ing. Kelvin Cruz Cáceres y el Arq. Rogelio Adames, contra la Sentencia núm. 208-2018-SEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y hábil, razón por la que no se incluyen en su cómputo ni el primer ni el último día, así como tampoco los días no laborables.

c. En la especie, la sentencia impugnada fue notificada a los recurrentes mediante el Acto núm. 2462/2018, antes descrito, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), mientras que el presente recurso de revisión y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia fue interpuesto, el dos de enero de dos mil diecinueve (2019).

d. Consta en el expediente una certificación emitida por la secretaria de la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, en la que se hace constar que los días veinticuatro (24) y treinta y uno (31) de diciembre la indicada jurisdicción no estuvo laborando, razón por la que estos días no serán tomados en consideración para el cómputo del plazo para la interposición del presente recurso.

e. De lo expuesto anteriormente, se colige que entre la fecha de la notificación de la sentencia -diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)- y la fecha de la interposición del recurso -dos (2) de enero de dos mil diecinueve (2019)- transcurrieron cinco (5) días francos y hábiles, razón por la que el mismo fue interpuesto dentro del plazo establecido por ley.

f. Para que el recurso de revisión constitucional de sentencias de amparo sea admisible, se requiere, además, que el caso ostente especial trascendencia o relevancia constitucional, conforme al artículo 100 de la Ley núm. 137-11, será apreciada por el Tribunal Constitucional atendiendo a la importancia del caso para la interpretación, aplicación y general eficacia del texto constitucional o para la determinación del contenido, alcance y de la concreta protección de los derechos fundamentales.

g. La especial trascendencia o relevancia constitucional fue abordada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en la que estableció que:

Expediente núm. TC-05-2019-0055, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y demanda en suspensión interpuesto por el Ing. Kelvin Cruz Cáceres y el Arq. Rogelio Adames, contra la Sentencia núm. 208-2018-SEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) tal condición solo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) Que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional

h. El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional tiene especial trascendencia y relevancia constitucional, ya que el conocimiento del fondo del mismo permitirá reforzar su criterio en cuanto a la obligación de la autoridad pública a cumplir con el procedimiento de aprobación y otorgamiento de un acto administrativo municipal y al principio de validez de los mismos.

10. Sobre el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia

En lo que se refiere al fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, este tribunal hace las siguientes consideraciones:

a. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de un recurso de revisión contra la Sentencia núm. 208-2018-SSEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial La Vega, decisión mediante la que se ordenó al Ayuntamiento de La Vega y al director de Planeamiento Urbano proceder a emitir la certificación de no objeción de uso de suelo solicitada por la entidad Combisa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. La Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, fundamentó su decisión, esencialmente, en el siguiente argumento:

Por el principio de continuidad del Estado, el Director de Planeamiento Urbano debe firmar los planos y otorgar la carta de No Objeción, en vista de que el Concejo de Regidores en el acta No. 02-2016, de la Sesión Ordinaria de fecha 15 de julio del 2016, aprobó esa estación y fue otorgada la certificación de No Objeción del Ayuntamiento de la oficina de Planeamiento Urbano del año 2016, y la Certificación de No Objeción del Concejo de Regidores del año 2016 de fecha 19 de julio, y a pesar de volver a pagar nueva vez el impuesto no le han entregado la carta actual de No Objeción, cuando el hoy accionante ha cumplido con todo el proceso.

c. Por su parte, el recurrente expresa:

*Que tal como se puede apreciar el tribunal apoderado ha cometido un error, al pretender que la oficina de planeamiento urbano otorgue permisos que la ley 176-07 en su artículo 52 literal reserva de manera privativa al concejo de regidores, lo que constituiría una usurpación de funciones, **ya es sabido que toda autoridad usurpada es ineficaz y además sería contrariar un precedente del tribunal constitucional lo que está expresamente vedado**¹ de conformidad a las disposiciones establecidas en el artículo 184 de la Constitución de la Republica (sic);*

d. Sobre el particular, conviene precisar que, si bien es cierto que el juez *a-quo* en el ordinal tercero de la sentencia recurrida ordena al Ayuntamiento de La Vega y al director de Planeamiento Urbano cumplir con sus funciones y sellar nuevamente los planos, no menos cierto es que en la página 12, párrafo 10, expresa que *la carta de No Objeción (sic) debió ser dada cuando fue pagado*

¹ Resaltado del recurrente en revisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*por segunda vez el impuesto, era deber del Director de Planeamiento Urbano emitir la carta de No Objeción porque ya ha sido aprobado por el Concejo en el año 2016*².

e. La Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, establece en su artículo 52 que:

El concejo municipal es el órgano colegiado del ayuntamiento, su rol es estrictamente normativo y de fiscalización, en modo alguno ejerce labores administrativas y ejecutivas. Tiene las siguientes atribuciones: (...) c) La aprobación de los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso de suelo³ y edificación, que presentara la sindicatura.

f. En el mismo sentido, dispone en su artículo 126 que:

En cada ayuntamiento habrá una oficina de planeamiento urbano, cuyo objetivo central es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia.

g. La Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, dispone que corresponde a los ayuntamientos, a través de su Concejo Municipal, autorizar los usos de suelos y edificaciones en el territorio del municipio a que pertenecen, siempre y cuando los solicitantes cumplan con los requisitos que la ley exige para ser otorgados los referidos permisos.

² Subrayado del Tribunal Constitucional.

³ Subrayado del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Asimismo, la Ley núm. 6232-63, sobre Planificación Urbana del veinticinco (25) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963), establece en su artículo 8 que: Las oficinas de planeamiento urbano de los ayuntamientos tendrán a su cargo: la emisión, previa revisión y declaración de conformidad de las leyes y requisitos vigentes, de todos aquellos permisos relativos a cualquier tipo de construcción, reconstrucción, alteración, traslado, demolición, uso o cambio de edificios y estructuras; con el uso o cambio de uso de terrenos; con la instalación o alteración de rótulos o anuncios, así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes de zonificación⁴.

i. En esta tesitura, este tribunal considera que cuando el director de Planeamiento Urbano, emite una carta de No Objeción en relación con el uso de suelo, lo hace en el entendido de que el proyecto que se pretende ejecutar y los planos que se presentan, cumplen con todos los requisitos de carácter técnico y en caso de no otorgar la no objeción debe explicar las razones que justifican la negativa, cosa que no ha ocurrido en la especie.

j. En ese sentido el Tribunal Constitucional ha reiterado que el Concejo Municipal o Concejo de Regidores es el órgano colegiado del Ayuntamiento con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización, con lo cual sus decisiones y resoluciones son propias y se consideran como actos administrativos (Sentencia TC/0226/14).

k. En igual sentido este tribunal decidió en su Sentencia TC/0226/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), que:

(...) en virtud de la referida ley núm. 176-07, los ayuntamientos tienen la potestad de otorgar los permisos de uso de suelo y edificaciones, una vez comprueben que los mismos cumplen con los requisitos establecidos por las normativas aplicables. Esto resulta, en principio, una limitación legal al ejercicio del derecho de propiedad, en razón de que se requiere

⁴ Sentencia TC/0152/13, de fecha doce (12) de septiembre del año dos mil trece (2013), pág. 22.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la autorización de una administración pública para el uso de la propiedad.

l. De igual manera, estableció también la referida decisión que:

Los actos emitidos por el Concejo Municipal, en su calidad de órgano de la Administración Pública, como ha reiterado este tribunal, 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 competencial⁵.

m. En el caso en concreto, corresponde a la Dirección de Planeamiento Urbano, una vez emitida la resolución del Concejo de Regidores, respecto de la aprobación del uso de suelo de la instalación de una estación de expendio de combustibles, proceder a dictar la no objeción y resellar los planos entregados, en el entendido de que el Concejo de Regidores ha debido examinar previa a la aprobación del uso de suelo, la opinión técnica de Planeamiento Urbano, respecto del proyecto presentado y de los planos sometidos.

n. Es esencial para la sana administración municipal que las autoridades cumplan con la ejecución de las decisiones tomadas respecto de los procedimientos y permisos solicitados por los particulares de conformidad con la ley, a los fines de garantizar los derechos generados por la administración.

o. Los actos administrativos favorables al administrado, declarativos o que reconozcan u otorgan derechos, en principio son irrevocables, en razón de que, los mismos colocan a los administrados en una situación de seguridad jurídica que le permiten actuar en base a la decisión de la autoridad competente, e

⁵ Sentencias TC/0242/13 y TC/0094/14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

investida de confianza legítima; en consecuencia, la administración no puede de manera unilateral, desconocer o revocar el acto ya otorgado en beneficio del particular.

p. El Tribunal Constitucional, al examinar la decisión del juez *a-quo*, ha verificado que este comprobó que la parte accionante en amparo cumplió con los requisitos exigidos por la ley, para la obtención de la certificación de no objeción y que realizó el pago de los impuestos exigidos, motivo por el cual procedía que se ordenara la expedición de la certificación de No Objeción al uso de suelo y el resellado y entrega de los planos depositados a fin de dar inicio a la construcción del proyecto.

q. Del análisis realizado a la sentencia recurrida, este tribunal pudo verificar que el juez *a-quo* estableció que el Ayuntamiento del municipio La Vega, a través del Departamento de Planeamiento Urbano, expidió una certificación contentiva de no objeción para la construcción e instalación de la referida estación de expendio de combustibles, cuyos planos fueron luego modificados y posteriormente el Concejo de Regidores, aprobó mediante resolución el uso de suelo, no consta en el expediente que la Dirección de Planeamiento Urbano hiciera alguna observación de carácter técnico al expediente sometido por ante el Concejo de Regidores, previa a la aprobación del uso de suelo.

r. Otro alegato de violación que expone la parte recurrente es en cuanto al astreinte; en ese sentido expresa que:

*Si es censurable el ordenar al Ayuntamiento de La Vega mediante sentencia ejecutoria no obstante cualquier recurso, contrariar un precedente del TC (296-16), mucho más alarmante es ordenarlo bajo pena de un astreinte en contra del Alcalde Ing. Kelvin Cruz y el Director de Planeamiento Urbano Arq. Rogelio Adames cuando es **COMPROBABLE** que ni siquiera el amparista ha solicitado la condenación del astreinte en contra de Kelvin Cruz y Rogelio Adames sino en contra del Ayuntamiento de LA Vega como puede apreciarse,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*lo que constituye un precedente que amerita de manera urgente ser revocado pues de ser emulado traería imprevisibles consecuencias y se convertiría en una espada de Damocles contra los funcionarios que se verían obligados a doblegarse ante sentencias antijurídicas o convivir con el riesgo latente de un astreinte corriendo día por día, hasta que el **TC que tiene una ENORME CARGA LABORAL**, pueda fallar en el mejor de los casos en 3 meses, significa en el caso de especie que si el **TC** como es de esperarse ordena la suspensión de la sentencia en cuestión, ya habría corrido cerca de **RD\$500,000.00 (a razón de RDS5,000.00 diarios) en astreinte en perjuicio de Kelvin Cruz y Rogelio Adames, algo sencillamente injustificable.***

s. En torno a este argumento, el Tribunal Constitucional considera pertinente recordar lo que estableció a través de la Sentencia TC/0048/12, del ocho (8) de octubre de dos mil doce (2012) sobre la astreinte, en la cual expresó lo siguiente:

La naturaleza de la astreinte es la de una sanción pecuniaria, que no la de una indemnización por daños y perjuicios, por lo que su eventual liquidación no debería favorecer al agraviado;

b) Toda vulneración a la Constitución y a un derecho fundamental, así como toda violación a una decisión de este órgano constitucional, genera un daño social, a cuya reparación el Tribunal podría contribuir;

c) Aunque en nuestro país no hay tradición en tal sentido, el Tribunal podría, en efecto, imponer astreintes cuya liquidación vaya en provecho de la sociedad, como hacen en otras latitudes en favor y a través del fisco y del sistema judicial;

d) En esa línea, el Tribunal podría, más aun, procurar que la señalada reparación se realice no ya de forma indirecta, a través de las vías señaladas en el párrafo anterior, sino directamente, a través de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instituciones específicas, en este caso estatales y preferiblemente dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan vinculación y afinidad con el tema que es objeto de la sentencia en la que se dispone la astreinte;

t. Vistas, así las cosas, en relación con este argumento, este tribunal considera que la astreinte es la facultad que posee el juez para constreñir al cumplimiento de lo decidido, es decir, es la medida tomada por este, a fin de hacer efectiva su decisión, tal facultad viene dada por el artículo 93 de la Ley núm. 137-11, que al efecto dispone: *Astreinte. El juez que estatuya en materia de amparo podrá pronunciar astreintes, con el objeto de constreñir al agravante al efectivo cumplimiento de lo ordenado.*

u. Es así, que el obligado al pago de una astreinte, a fin de evitar el perjuicio o daño que esta le pudiere causar, debe proceder en el menor tiempo posible a ejecutar lo decidido por el juez.

v. En este tenor, la parte recurrente alega que la imposición de la astreinte la realizó el juez de manera extra petita, ya que esta debió ser impuesta al órgano – Ayuntamiento de La Vega– y no a ellos personalmente, porque la condenación a ellos impuesta no fue solicitada por la parte recurrida.

w. En este contexto, del estudio del expediente que soporta el caso, este tribunal considera que, no obstante, la imposición de la astreinte ser una facultad del juez que conoce el asunto, su imposición no debe ser interpretada como una cuestión extra petita, pues el juez que conoce del caso es soberano para apreciar la necesidad o no, de imponerla, ya sea a solicitud de parte o de oficio, a los fines de que se ejecute lo ordenado.

x. Al hilo de lo anterior, este colegiado considera que la astreinte debe ser impuesta al Ayuntamiento de La Vega, por la omisión de la Dirección de Planeamiento Urbano, de pronunciarse y culminar un proceso que ha sido llevado por un particular de conformidad con la ley; sin embargo, a diferencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de lo dispuesto por el juez de amparo, este tribunal, modificará la astreinte respecto al monto y así lo consignará en el dispositivo de esta sentencia.

y. En otro sentido, la parte recurrente mediante la presente instancia de revisión constitucional de sentencia de amparo solicita a este tribunal que suspenda la ejecución de la sentencia recurrida; en este tenor, este colegiado considera que, en razón de la decisión tomada sobre el fondo del presente caso, referirse a la misma carece de objeto e interés.

z. En conclusión, y en atención a todos los argumentos antes expuestos, el Tribunal Constitucional, considera que, en el presente caso, el juez *a-quo* actuó correctamente al proteger los derechos invocados por la parte accionante; en consecuencia, procede a admitir en cuanto a la forma, el recurso de revisión; en cuanto al fondo, lo acoge parcialmente, se modifica el Ordinal Cuarto de la sentencia recurrida para que la astreinte sea impuesta al Ayuntamiento de La Vega por un monto de dos mil pesos dominicanos con 00/100 (\$2,000.00), a favor de la parte recurrida, sociedad comercial Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA), y confirma los demás aspectos de la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de las magistradas Alba Luisa Beard Marcos y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ing. Kelvin Antonio Cruz Cáceres y el Arq. Rogelio Adames contra la Sentencia núm. 208-2018-SSEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO: ACOGER parcialmente, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia:

A. MODIFICAR el ordinal Cuarto de la sentencia recurrida para que, en lo adelante, tenga el contenido siguiente: **CUARTO:** Ordena una astreinte en contra del Ayuntamiento de La Vega, por un monto de dos mil pesos dominicanos con 00/100 (\$2,000.00), diarios, por cada día de incumplimiento de la presente decisión, a favor de la sociedad comercial Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA).

B. CONFIRMAR los demás aspectos de la sentencia núm. Sentencia núm. 208-2018-SSEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

TERCERO: ORDENAR, por Secretaría, la comunicación de la presente sentencia a la parte recurrente, Ing. Kelvin Antonio Cruz Cáceres y el Arq. Rogelio Adames, y a la parte recurrida, la sociedad comercial Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA).

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y 7 y 66 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. En la especie, fue interpuesta una acción de amparo por la entidad Combisa, Combustibles Combinados, S.R.L. (PETROCOMBISA), contra el Ayuntamiento del Municipio de La Vega, vía el Departamento de Planeamiento Urbano ante la negativa de esta unidad de la autoridad municipal de emitir una certificación de no objeción de uso de suelo, que le permitiese ejecutar una resolución del Concejo Municipal de este propio gobierno municipal, y proceder en tal sentido a la construcción pretendida.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. La acción de tutela de derechos fundamentales fue acogida, y sobre el particular fue dictada la Sentencia núm. 208-2018-SSSEN-01765, en la que se ordenó al Ayuntamiento del Municipio de la Vega y al Director de Planeamiento Urbano emitir la certificación de no objeción de uso de suelo para la instalación de la referida estación de combustible que le fuere solicitada
3. Esta decisión fue recurrida por el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y por el departamento de planeamiento urbano, impugnación que fue decidida mediante la sentencia respecto a la cual presentamos esta opinión particular.
4. Quien suscribe este voto esta conteste con el fallo adoptado en el sentido de otorgar la tutela iusfundamental solicitada, y preservar el derecho adquirido del accionante en función del acto administrativo dictado por el Concejo Municipal que le autorizaba a proceder a la construcción pretendida. Asimismo, estamos de acuerdo con parte de las motivaciones que dieron como resultado dicho fallo.
5. Sin embargo, salva su voto respecto un aspecto medular de la sentencia de marras, y es en lo relativo a no observar que, al reconocer y ordenar la emisión de una “carta de no objeción” para poder hacer efectiva la autorización obtenida del Concejo Municipal, se violan numerosos derechos y principios fundamentales del derecho administrativo, pues se supedita y subordina la efectividad y ejecutoriedad de un acto legalmente dictado, a la emisión de una carta, que, del análisis del ordenamiento jurídico dominicano, no tiene sustento jurídico.
6. Al respecto, y para sustentar el mantenimiento del requerimiento de la denominada carta de no objeción, este plenario sostuvo que:

“...la Ley núm. 6232-63, sobre Planificación Urbana de fecha veinticinco (25) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963), establece en su artículo 8 que: Las Oficinas de planeamiento urbano de los ayuntamientos tendrán a su cargo: la emisión, previa revisión y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declaración de conformidad de las leyes y requisitos vigentes, de todos aquellos permisos relativos a cualquier tipo de construcción, reconstrucción, alteración, traslado, demolición, uso o cambio de edificios y estructuras; con el uso o cambio de uso de terrenos; con la instalación o alteración de rótulos o anuncios, así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes de zonificación.”

7. Entendiendo en este mismo sentido la mayoría calificada de este tribunal que “...cuando el Director de Planeamiento Urbano, emite una carta de No Objeción con relación al uso de suelo, lo hace en el entendido de que el proyecto que se pretende ejecutar y los planos que se presentan, cumplen con todos los requisitos de carácter técnico y en caso de no otorgar la no objeción debe explicar las razones que justifican la negativa, cosa que no ha ocurrido en la especie.”

8. Como demostraremos en el presente voto, respecto a esta disposición (art.8 de la ley 6232), que otorgaba facultad normativa a las oficinas de planeamiento urbano, ha obrado una derogación implícita, pues en función de la ley 176-06, del Distrito Nacional y los Municipios, las facultades allí descritas hoy corresponden a los Concejos de Regidores, quedándole a este departamento de los gobiernos municipales, solo las funciones ejecutivas y consultivas que dispone la ley municipal vigente.

9. Asimismo, expondremos que un acto administrativo favorable, dictado de forma regular y valida, para su cumplimiento no puede verse supeditado a otros requisitos que los que establezca la ley, pues someter los mismos a condiciones ajurídicas y arbitrarias pone en entredicho el alcance de su validez y su eficacia, vulnerando en contra del ciudadano los principios de legalidad y ejecutoriedad o ejecutividad de los actos dictados por la administración, y en consecuencia el principio la seguridad jurídica, pues el administrado experimentaría como un título correctamente dictado se vería vaciado de su contenido y alcance jurídico.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. En atención a todo lo anterior, desarrollaremos el presente voto exponiendo: (i) Sobre la derogación implícita del art. 8 de la ley 6232 y la inexistencia de facultad normativa sobre uso de suelo por la oficina de planeamiento urbano; y (ii) Sobre la validez y eficacia del Acta no. 2-2016 de la Sesión del Concejo Municipal del Ayuntamiento de La Vega y Certificaciones de No Objeción emitidas por la Secretaria del Concejo Municipal.

i) Sobre la derogación implícita del art. 8 de la ley 6232 y la inexistencia de facultad normativa sobre uso de suelo por la oficina de planeamiento urbano

11. En el proyecto de marras esta corporación constitucional aplica de forma mecánica, y sin profundizar en el contenido de la norma lo dispuesto por el artículo 8 de la ley 6223 del año 1962.

12. Sin embargo, un estudio pormenorizado del contenido y espíritu normativo de dicho articulado, analizado de forma armónica con las disposiciones de varios textos de la ley 176-07, permiten concluir en que entre ambas normas se evidencia una antinomia, y que la norma y disposición aplicada se encuentra implícitamente derogada.

13. Al hablar de antinomia, nos referimos a una *“contradicción real o aparente entre dos principios o leyes, o entre dos pasajes de una misma ley”*⁶.

14. En el caso de la especie, la antinomia o conflicto legal se presenta entre, por un lado, el precitado artículo 8 de la ley 6223, que otorgaba facultades a las Oficinas de Planeamiento Urbano para emitir permisos relativos a las construcciones y usos de suelo, y por el otro lado, y tal como afirmó este tribunal en la decisión respecto a la cual efectuamos este voto, la ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, la cual, en su artículo 52 establece lo que transcribimos a continuación:

⁶ Diccionario del Español Jurídico. Real Academia Española. Disponible en web: dej.rae.es



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El concejo municipal es el órgano colegiado del ayuntamiento, su rol es estrictamente normativo y de fiscalización, en modo alguno ejerce labores administrativas y ejecutivas. Tiene las siguientes atribuciones:

(...) c) La aprobación de los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso de suelo y edificación, que presentara la sindicatura.

15. En este orden, y reiteramos, si bien estamos de acuerdo con la salvaguarda a los derechos otorgados en la sentencia de marras, entendemos que fue erróneo la afirmación sobrentendida de que esta atribución - otorgar permisos de construcción - corresponde a ambas instituciones, obviando este plenario que estamos en presencia de un palpable conflicto entre leyes.

a) Para la solución a los conflictos de leyes, sean estos en el ámbito de lo temporal, especial, personal y/o material, tanto la doctrina como la jurisprudencia, incluyendo los precedentes de este Tribunal Constitucional, han desarrollado varios métodos de solución, entre estos el criterio cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), donde ante dos normas jerárquicamente equiparadas, colocadas en un plano de igualdad jerárquica, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto ceder ante la nueva y;

16. Sobre estos criterios ha sostenido este interprete constitucional, en su sentencia núm. TC/0368/17, lo siguiente:

“...ante la convergencia de dos leyes, (...) una ley posterior deroga a la anterior en cuanto a la materia comprendida.” (El subrayado y las negritas son nuestros)

17. En atención a todo lo anterior, resulta irrefutable que estamos en presencia de la confrontación jurídica de 2 leyes de similar jerarquía, y ambas de carácter especial, ante lo cual corresponde aplicar el criterio de solución de conflictos de leyes de “*lex posterior derogat legi priori*”, derogación que sin duda aplicó de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

forma implícita y expulso del ordenamiento jurídico lo previamente establecido por el artículo 8 de la ley 6223, pues es innegable que el legislador decidió hacer una variación sustancial al régimen de aprobación de uso de suelo vigente con anterioridad a la adopción de la ley 176-07.

18. En un caso análogo, donde se suscitó una derogación implícita, específicamente en lo referente al régimen disciplinario en relación al ejercicio de la abogacía, explico este tribunal en su sentencia TC/0265/13 que “...*el procedimiento disciplinario establecido en el artículo 8 de la Ley núm. 111 de 1942, que, para los abogados, fue sustancialmente modificado al instituirse el ejercicio de la acción disciplinaria a través del Colegio de Abogados*” apuntalando en tal orden este plenario que “...*resulta pertinente concluir que, para el caso concreto de los abogados, el ejercicio de la acción disciplinaria en virtud de la Ley núm. 91-83, por razones de favorabilidad y posterioridad en tiempo, derogó implícitamente del ordenamiento jurídico el procedimiento disciplinario contenido en las disposiciones de la Ley núm. 111*”.

19. Es en función de todo lo anterior que somos de la firme convicción de que obró incorrectamente este Tribunal Constitucional al aplicar una norma evidentemente derogada por una norma posterior, que versó sobre el mismo aspecto al cual supeditó la ejecutoriedad de un acto administrativo dictado por el máximo órgano normativo y de fiscalización de los ayuntamientos – Concejo de Regidores - a la expedición de una carta de no objeción de una oficina, que la propia ley establece y define como un departamento configurado para “...*asistir técnicamente al ayuntamiento*”⁷.

ii) Sobre la validez y eficacia del Acta no. 2-2016 de la Sesión del Concejo Municipal del Ayuntamiento de La Vega y Certificaciones de No Objeción emitidas por la Secretaria del Concejo Municipal.

⁷ Artículo 126 de la ley 176-07.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. En adición a lo anteriormente esbozado, esta juzgadora entiende que este plenario, al supeditar la ejecutoriedad de lo contenido en el Acta No. 2-2016 dictada por el máximo órgano de Concejo Municipal de La Vega, así como las Certificaciones de No Objeción que constatan la autorización contenida en la repetida acta, a la emisión de una nueva carta de no objeción, esta última, a cargo de la Oficina de Planeamiento Urbano, reduce la fuerza normativa, eficacia e incluso, el alcance de la validez de los primeros, desconfigurando de este modo las características propias de lo que es un acto administrativo, y que sin duda incide sobre la autotutela⁸ que caracteriza esta actuación de la administración.

21. La facultad del Concejo Municipal en materia de regulación y aprobación de uso de suelo es indiscutible, y este particular ya ha sido desarrollado y abordado por este tribunal, el cual al respecto ha sostenido que “...*el Concejo de Regidores es el órgano que tiene la facultad para la aprobación de los proyectos a los fines de otorgar el permiso de uso de suelo y edificación; por lo que, el tribunal actuó de manera errónea cuando interpretó las leyes*”⁹.

22. Asimismo, y según fue referido en la decisión respecto a la cual presentamos este voto, a este expreso y atinado reconocimiento de competencia se le añade otro criterio que sobre las decisiones de los Concejos Municipales ha configurado este plenario en su precedente núm. TC/0226/14 y lo es en el sentido de que:

“h. Los actos emitidos por el Concejo Municipal, en su calidad de órgano de la Administración Pública (...) 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

⁸ Este propio Tribunal, en la sentencia núm. TC/0235/17 definió la autotutela administrativa como el “Privilegio de las administraciones públicas según el cual sus actos administrativos se presumen válidos y pueden ser impuestos a los ciudadanos, incluso forzosamente, sin necesidad de la concurrencia de los tribunales ordinarios”.

⁹ Sentencia TC/0296/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en áreas que escapen a su órbita competencial (sentencias TC/0242/13 y TC/0094/14).

23. A lo cual agregó este plenario en esta propia sentencia que “...la permanencia de los actos administrativos es un componente esencial de la actividad de la administración y de la tutela de los derechos de los administrados. En consecuencia, “la administración está atada por el contenido de los actos que ella misma emite”

24. Es decir, y armonizando los precedentes precitados, esta corporación constitucional es conteste con que a) El Concejo Municipal es el competente para autorizar la construcción y disposición del uso por parte de los particulares y; b) Sus actos administrativos – como todos los actos de este tipo dictados por la administración pública – se encuentran revestidos por una presunción de legalidad y legitimidad, lo cual le otorga una especial fuerza jurídica y los convierte en ejecutivos y ejecutorios a partir de su dictado y notificación.

25. Sin embargo, y si bien el precedente contenido en la sentencia núm. TC/0226/14 fue referido en la decisión relativa a este voto, resulta palmario que el mismo fue ignorado, y la presunción de validez y legitimidad, así como la fuerza ejecutoria del acto administrativo favorable dictado por el órgano de fiscalización y regulación municipal que ha sido desconocido, quedando este disminuido a una especie de simple acto trámite¹⁰, pues fue condicionada su ejecución a la revalidación o confirmación de un nuevo acto administrativo, en este caso, dictado por un órgano de menor jerarquía normativa, orgánica e institucional, como lo es la oficina de planeamiento urbano, cuya antigua

¹⁰ Según el Tribunal Constitucional Español (STC 42/2014, del 25 de marzo de 2014), “...un **acto** solo puede ser identificado como de **trámite** —con el sentido y efectos procesales a que se refiere el ATC [135/2004](#)—, cuando se inserta como tracto o secuencia en un procedimiento jurídico reglado”.

Por su parte, el Consejo de Estado de Colombia, máximo órgano jurisdiccional en materia administrativa de esta nación, al distinguir entre actos administrativos y actos de trámite, en su sentencia relativa al proceso núm. 11001-03-28-000-2008-00026-00, de fecha 22 de octubre de 2009, sostiene que:

“...Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo.”

Expediente núm. TC-05-2019-0055, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y demanda en suspensión interpuesto por el Ing. Kelvin Cruz Cáceres y el Arq. Rogelio Adames, contra la Sentencia núm. 208-2018-SEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atribución para emitir autorización de uso de suelo, fue tácitamente derogada por el literal c del artículo 52 de la ley 176-07 previamente referido.

26. En este orden de ideas, tanto la doctrina, como la legislación, así como la jurisprudencia, reconocen que los actos administrativos se encuentran revestidos de una presunción de validez y legitimidad, que los convierten en ejecutorios por si solos, sin necesidad de ser refrendados por otros actos administrativos, sobretodo cuando la ley no lo ha dispuesto así.

27. Al respecto, la ley 107-13, en su artículo 10 dispone que *“Todo acto administrativo se considera valido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley”*, agregando el artículo 11 de este propio cuerpo normativo que *“Los actos administrativos válidamente dictados, según su naturaleza, serán ejecutivos y ejecutorios cuando se cumplan sus condiciones de eficacia, en los términos de la ley”*.

28. Tal como sostiene José Esteve Pardo, *“la razón por la que se otorga a los actos administrativos esa presunción de validez es que de ese modo se puede proceder a la pronta ejecución de los mismos”*¹¹.

29. Esta presunción de validez deriva en una obligación de cumplimiento del acto administrativo, obligación que no solo debe manifestar en contra del ciudadano-administrado, sino que en función de los principios de legalidad y juridicidad, debe implicar e imponerse también sobre la administración pública.

30. Tal ha sido la doctrina de este Tribunal Constitucional tanto en el ut supra citado precedente TC/0226/14, como en la sentencia núm. TC/0094/14.

31. Sobre el particular, en la ratio decidendi de la primera decisión referida, esta es, la núm. TC/0226/14, desarrollamos que:

¹¹ Esteve Pardo, José. *“Lecciones de Derecho administrativo”*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, España. 2012. P. 216-217



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

...los actos dictados por la Administración Pública son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado.

d. Así pues, para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones constitucionales y legales permitidas, como ha dicho previamente este tribunal, por ejemplo, siendo “revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa”

32. Mientras que en el fallo núm. TC/0094/14 la interpretación efectuada fue en el sentido de que *“...los actos administrativos (...) 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 (...) actúa en el marco de las potestades que la ley le atribuye”*.

33. Todo lo expuesto previamente, conduce al irrefutable razonamiento de que las motivaciones mediante las cuales se condiciona y subordina la ejecución y cumplimiento del acto administrativo contenido en el Acta no. 2-2016 de la Sesión del Concejo Municipal del Ayuntamiento de La Vega, así como Certificación de No Objeción emitida por la Secretaria del Concejo Municipal a una nueva Carta de no Objeción, dictada por Planeamiento Urbano, desvirtúan completamente varias de las principales características de la actuación administrativa, como la presunción de validez, legalidad, y su consecuente eficacia jurídica, como lo hemos desarrollado en el cuerpo del presente voto salvado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusión

Esta juzgadora estima que tal como lo ha entendido y subrayado en los precedentes supra indicados este Tribunal Constitucional, la autorización para construcciones y uso de suelo es facultad de los Concejos Municipales, en función de las disposiciones contenidas en el art. 52 de la ley 176-07, pues obró una derogación implícita de la normativa previa, resultando despojadas las oficinas de planeamiento urbano de los ayuntamientos y el Distrito Nacional de la antigua potestad de otorgar tal autorización.

Asimismo, somos de opinión de que al dictaminar esta corporación constitucional que procedía ordenarse a la oficina de planeamiento urbano el emitir la carta de no objeción a la construcción pretendida, aun frente a los actos administrativos de autorización de construcción dictados por el Concejo Municipal, despoja a estos últimos de su presunción de validez y legalidad, y vacía de contenido jurídico su eficacia jurídica pues el cumplimiento de este se sujeta a la emisión de la carta de no objeción por parte de planeamiento urbano.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 208-2018-SEN-01765, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, en fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), sea confirmada parcialmente, y de que sea acogida la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este Tribunal Constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la sentencia TC/0071/2013 del 7 de mayo del 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2. Reiteramos nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 5 días, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea acogida, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario