



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0179/26**

**Referencia:** Expediente núm. TC-04-2025-0589, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa contra la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los trece (13) días del mes de abril del año dos mil veintiséis (2026).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución, 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, objeto del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, fue dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024); su dispositivo se transcribe a continuación:

*ÚNICO: RECHAZA los recursos de casación interpuestos de manera principal por el Distrito Nacional y de manera incidental por la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, SRL. Y Jorge Serrano Noboa, contra las sentencias núm. 0030-1643-2023-SSEN-01081 de fecha 30 de noviembre de 2023 y núm. 0030-1643-2024-SSEN-00197 de fecha 29 de febrero de 2024, ambas dictadas por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyos dispositivos han sido copiados en parte anterior del presente fallo.*

No existe constancia de que la sentencia antes descrita fuere debidamente notificada a la parte recurrente.

**2. Presentación del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

El presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional fue interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor

Expediente núm. TC-04-2025-0589, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L. y el señor Jorge Serrano Noboa contra la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jorge Serrano Noboa mediante instancia depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el once (11) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024) y recibida por este tribunal constitucional el quince (15) de julio de dos mil veinticinco (2025).

El recurso de revisión antes descrito fue notificado a la parte recurrida, Junta de Vecinos de Los Cacicazgos, Inc.; Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED) y el señor Carlos Bonilla Sánchez, en su condición de ministro del referido ministerio; Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional; Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ayuntamiento del Distrito Nacional y la señora Carolina Mejía, en su condición de alcaldesa del Distrito Nacional, mediante el Acto núm. 291/2024, instrumentado por el ministerial Ítalo Américo Patrone Ramírez el quince (15) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

### **3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Mediante la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia rechazó los recursos de casación interpuestos, de manera principal, por el Distrito Nacional; y de manera incidental, por la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa. Los fundamentos que sustentan la decisión son los que siguen:

*37. Motivos por los cuales el Tribunal Constitucional decidió que corresponde al Concejo de Regidores y no a la Alcaldía resolver las solicitudes de autorización de uso de suelo. Tal y como se observa en los anteriores precedentes, el Tribunal Constitucional estableció que corresponde al concejo de regidores y no a la alcaldía la concesión de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*permisos relacionados con el uso de suelo. El motivo principal para atribuir esta competencia lo es el artículo 52 de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios del año 2007, la cual establece: Definición y Atribuciones. 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: La fiscalización de las unidades de gestión y administración de las entidades territoriales adscritas al municipio, los organismos autónomos que de él dependen y las empresas municipales... c) La aprobación de los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio”. Además, invoca como apoyo disposiciones de la Ley núm. 6232 del año 1963.*

*38. Razones por las que no es posible interpretar, sobre la base del citado artículo 52 letra “c”, que corresponde al Concejo de Regidores y no a la Alcaldía resolver sobre las solicitudes particulares de autorización para el uso de suelo.*

*38.1 De una correcta interpretación del artículo 52 antes citado, muy específicamente de su letra “c”, se podrá observar la evidente incorrección de la conclusión a que ha llegado el Tribunal Constitucional. Es que, según el propio artículo 52 de la Ley núm. 176-07 el Concejo de Regidores tiene un papel estrictamente normativo y de fiscalización, más no ejecutivo. En efecto, en la letra c) de dicha disposición se aclara que este órgano normativo se encarga de aprobar los planes de desarrollo operativos anuales y otros instrumentos de ordenamiento del territorio, pero no está facultado para intervenir directamente en la gestión, ejecución y aprobación particular, concreta y específica de uso de suelo (certificaciones de no objeción), las cuales*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*son atribuciones ejecutivo-técnicas propias de las oficinas de planeamiento urbano. No obstante, en caso de que pueda existir duda sobre el carácter ejecutivo o técnico de una aprobación de uso de suelo particular, lo cierto es que la misma nunca podría ser tildada de normativa o de fiscalizadora ya que de lo que se trata es de, para el caso de un terreno específico, determinar si cumple con ciertos requisitos (técnicos) para ser utilizado para un fin determinado.*

*38.2 A esto se llega mediante la utilización de una interpretación sistemática de la indicada letra "c" del mencionado artículo 52 de la Ley núm. 176-07 combinada con su parte general, ya que si tomamos en cuenta que el Concejo de Regidores es un órgano estrictamente normativo y de fiscalización, la labor que le encomienda dicha ley en relación en el uso de suelo y edificación también debe tener ese mismo carácter, es decir, debe estar relacionada únicamente con planes generales para regular la gestión, ejecución y aprobación de las solicitudes particulares para uso particular de suelo. Adicionalmente, la referencia a los demás instrumentos de ordenamiento no puede interpretarse fuera del ámbito dado por la naturaleza de las funciones del Concejo de Regidores, que se limita a un papel normativo.*

*38.3 Debe hacerse hincapié aquí a lo dicho precedentemente en el sentido de que ha sido la propia la ley la que ha utilizado expresamente la palabra "estrictamente" al calificar la naturaleza normativa y fiscalizadora del Concejo de Regidores, despejando cualquier duda sobre que dicho órgano no podrá efectuar ninguna atribución "ejecutiva", ya que esta le corresponde exclusivamente a la alcaldía o sindicatura.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*38.4 Una interpretación contraria a la arriba expresada resultaría contraria al artículo 60 de la Ley núm. 176-07, que se define que la alcaldía (a la cual pertenece la Oficina de Planeamiento Urbano), es el órgano ejecutivo del gobierno municipal, que tiene la responsabilidad de ejecutar las ordenanzas y reglamentos municipales (numeral 5 del artículo 60).*

*38.5 De lo anterior se desprende, inclusive, que los permisos de uso de suelo que deban emitir las oficinas de planeamiento urbano, las cuales conforman parte de la Alcaldía como órgano ejecutivo, deberán tomar en cuenta las disposiciones de carácter general que para uso de suelo hayan sido aprobadas por el concejo de regidores.*

*38.6 Es importante destacar que los artículos 3, 5 y 8 de la Ley núm. 6232-63 reconocen la competencia de las oficinas de planeamiento urbano, en la gestión y aprobación de los usos de suelo de los terrenos dentro del territorio de sus respectivas demarcaciones.*

*38.7 De su parte, el artículo 126 de la Ley núm. 176-07 reitera las atribuciones de las oficinas de planeamiento urbano, en los siguientes términos: “Artículo 126.- Oficinas de Planeamiento Urbano. 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”.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*38.8 Tal y como se lleva dicho, en vista de que el Concejo de Regidores ejerce funciones estrictamente normativas y fiscalizadoras, las atribuciones de dicho órgano respecto de los “instrumentos de planeamiento urbano, uso de suelo y edificación” deben entenderse limitadas a la aprobación de actos normativos o regulatorios. Esto quiere decir, que los instrumentos aludidos en el artículo 52.c de la Ley núm. 176-07 son aquellos que establezcan las políticas generales bajo las cuales se regirá el uso del suelo dentro del municipio. Esto último no se extiende, a la autorización específica, particular o concreta de solicitudes de uso de suelo (certificados de no objeción).*

*38.9 Así las cosas, si el Concejo de Regidores interviene en la aprobación de los permisos de uso del suelo articulares se contravendría el espíritu del legislador, que ha separado las funciones normativas de las ejecutivas y técnicas en la organización de la estructura de gobierno de los ayuntamientos.*

*39. ¿Qué dice la Constitución al respecto?*

*39.1 El artículo 201 del Texto Fundamental indica lo siguiente: Gobiernos locales. El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa...*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*39.2 Del análisis del contenido de la norma constitucional recién transcrita se advierte la presencia de “reglas” precisas de textura cerrada (no abierta) que delimitan la competencia que tienen cada uno de los dos (2) órganos que componen los ayuntamientos, determinado que corresponde al Concejo de Regidores las funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización, mientras resalta las funciones únicamente ejecutivas de la Alcaldía.*

*39.3 La estructura normativa de las disposiciones que trazan la referida distinción de funciones entre el Concejo de Regidores y la Alcaldía es la que corresponde a reglas con un alto grado de precisión en lo que se refiere a su densidad normativa. Es decir, no están conformadas por valores o principios de difícil subsunción respecto de las situaciones en las que ellas deben regir, pues en definitiva se trata de determinar cuándo estamos en presencia, de una parte, de un accionar de tipo normativo, reglamentario o de fiscalización, y de la otra de una función ejecutiva, para lo cual deberemos adscribir significado a dichos términos (función normativa, función reglamentaria, función de fiscalización y función ejecutiva).*

*39.4 Para la adscripción de significado de los referidos términos (que es lo que se conoce como interpretación) no es necesario acudir al método de la ponderación (principio de proporcionalidad o razonabilidad), pues ellos exhiben una precisión normativa de gran calado, por lo que las zonas de penumbra que pudieran eventualmente aparecer en ciertos supuestos para su aplicación a los casos concretos (lo que esta jurisdicción estima muy difícil, por no verificar ejemplos reales) no plantean situaciones de conflicto entre derechos y bienes constitucionales que hagan imperioso acudir a la ponderación.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*39.5 Así las cosas, el método de interpretación idóneo en la especie para la determinación del significado de lo que es una función normativa, reglamentaria, fiscalizadora o ejecutiva es el gramatical o literal. Ello es así, aunque dichos términos supongan una carga técnica jurídica, pues no abandonan su condición de integrar el lenguaje natural, ya que el lenguaje jurídico también forma para de este último.*

*39.6 Si la Constitución establece la regla (que no principio o valor) que el Concejo de Regidores tiene una función "exclusivamente" normativa, reglamentaria y de fiscalización, ello indica que este órgano es únicamente regulador y controlador, mientras que corresponde a la Alcaldía aplicar la regulación correspondiente al tener funciones ejecutivas. Es decir, la misión principal del Concejo de Regidores es la de disponer mandatos de carácter general para que estos integren o formen parte del ordenamiento jurídico, mientras que a la Alcaldía corresponde una función ejecutiva, que es la de aplicar las normas generales, sean dictadas o no por el Concejo de Regidores en materia de uso de suelo. En ese sentido se observa, sin la realización de complicados procesos del lenguaje, que la autorización o no de un uso de suelo para un terreno específico es una labor ejecutiva técnica derivada de la aplicación de planes generales sobre la materia que ella versa.*

*39.7 Es así como se llega a la conclusión, derivada de la Constitución, que la aprobación particular de un uso de suelo específico resultaría de un acto de aplicación (acto ejecutivo) que debería ser realizado por la Alcaldía, el cual no tendría nada que ver con la potestad normativa, reglamentario y fiscalizadora del Concejo de Regidores.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La parte recurrente, sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa, pretende que se anule la sentencia anteriormente descrita. Fundamenta su pretensión en los argumentos que se transcriben a continuación:

*Que la interpretación dada por el tribunal a qua en su dialogo con el Tribunal Constitucional, pese a que es contraria a la postura actual de este Tribunal de conformidad a las sentencias ut supra mencionadas, no es óbice para que del conocimiento de la presente revisión de decisiones jurisdiccionales exista un cambio en la postura de este Tribunal de conformidad a una interpretación positivizada de nuestra carta sustantiva. Cuestión que no escapa a las facultades con la que cuenta el Tribunal Constitucional al tratarse sobre la interpretación de nuestra propia Carta Magna y no una cuestión de mera legalidad. Siendo, así las cosas, es propio que este primer merito para conocer el fondo de la presente revisión sea admitido. [sic]*

*Dignos jueces para no abundar sobre el asunto, el tribunal a qua justifico su decisión en dos precedentes de este Tribunal, contenidos en sentencia TC/0152/13, de fecha doce (12) de septiembre del año dos mil trece (2013) y sentencia TC/0296/16, de fecha dieciocho (18) de julio del año dos mil dieciséis (2016), en las cuales se parte de la premisa de 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. Sin embargo, tal cual se expuso anteriormente, el*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*tribunal a qua utilizo estos criterios para no violentar el precedente de este Tribunal, empero, posteriormente, en un ejercicio democrático abrió un dialogo con este Tribunal Constitucional mediante el cual, es posible un giro del precedente sobre la autoridad llamada a conceder los permisos de uso de suelo; ¿Ayuntamiento del Distrito Nacional o Concejo de Regidores?*

*Se está partiendo de la premisa de que el Concejo de Regidores de cada municipio cuentan con la competencia para emitir los permisos de uso de suelo dentro de sus respectivas jurisdicciones, este es el criterio de este Tribunal Constitucional y del tribunal primigenio que conoció el recurso que apodero a la jurisdicción [denunciado también al tribunal a quo]. Estos criterios son ajenos a lo establecido por nuestra norma sustantiva y las leyes que regulan la materia. Dicho lo anterior, a continuación, presentaremos de manera bastante breve el [sic] lo establecido por nuestra norma sustantiva y, lo que pura y duramente dice la ley: [...]*

*Este asunto que presentamos se hace, tal cual hemos venido indicando, para que este Tribunal se refiera a las competencias que le son atribuidas al Ayuntamiento del Distrito Nacional [y los ayuntamientos de los demás municipios] y al Concejo Municipal del Distrito Nacional [y de los demás municipios]. Según criterio de este mismo tribunal en precedentes previamente citados, se ha estimado que el Concejo Municipal es competente: para otorgar los permisos de usos de suelo, no obstante, es propio advertir que, el artículo 52 de la Ley número 172-06 [sic] dispone que, este Concejo solo ostenta un rol normativo y fiscalizador frente a los ayuntamientos, y no ejerce labores*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*administrativas y/o ejecutivas. Esto como extensión de lo que establece nuestra Carta Magna en su artículo 201.*

*Ahora bien, es imperioso preguntarnos, ¿A qué se refiere el legislador cuando indica que el Concejo Municipal “no ejercerá labores administrativas v ejecutivas”? Sencillo, que no se inmiscuirá en las operaciones cotidianas frente a los administrados, es decir, no tendrá interacción alguna con ellos, su único papel se circunscribe, tal cual dice el precitado texto, a la creación de normativas de cara a las políticas municipales, transito, uso de suelo, y todo lo concerniente al municipio al que representan, y a su vez, tendrán la competencia de fiscalización de los ayuntamientos y sus dependencias respecto a las normativas creadas para reglar todo lo concerniente al municipio.*

*Es decir, mientras que los ayuntamientos están llamados a ejecutar las políticas municipales, y sobre lo concerniente a regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo, etc. [Art 126, L.176-07], a través directa y de sus dependencias, así como también, sostener la interacción directa con los administrados y dar respuesta a sus solicitudes, implicando labores administrativas y ejecutivas; por su lado, el concejo municipal tiene a su cargo la fiscalización de estas actividades realizadas por el ayuntamiento, velando por el fiel cumplimiento de las políticas municipales instauradas por este.*

*Propio advertir que esta dinámica que señalamos entre ayuntamientos y concejos de regidores es el propio diseño de contrapesos establecidos a lo largo y ancho de nuestro sistema político, instaurado por nuestra Carta Sustantiva y en otras jurisdicciones. Haciendo un símil de lo anterior, el ayuntamiento hace sus veces en el gobierno municipal, lo*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que hace el Poder Ejecutivo en términos nacionales, mientras que el consejo de regidores, a su vez, emula lo que hace el Congreso Nacional frente a los demás poderes del Estado, que no es más que crear normas y fiscalizar a los demás Poderes del Estado. Parte de la teoría clásica de la separación de los Poderes del Estado.*

*En la especie, es importante que este Tribunal Constitucional observe este asunto, y haga un giro respecto a su criterio sobre las competencias que se le atribuyen a cada uno de los organismos señalados anteriormente, toda vez que, existe un criterio arraigado en los tribunales de menor jerarquía justificado en los precedentes de este Tribunal, que sostiene que, el concejo de regidores cuenta con las facultades para emitir un certificado de uso de suelo, lo que constituye una incorrecta interpretación y aplicación del artículo 201 de nuestra Carta Magna, pues es una cosa que es de facultad del Departamento de Planeamiento Urbano adscrito a cada ayuntamiento; para poner en contexto, bajo la interpretación que actualmente se le está dando al asunto que es objeto de crítica, la premisa en cuestión pudiera ponerse de la siguiente manera: la interpretación que se pretende sostener, es como que el Congreso Nacional contará con las facultades para emitir un permiso medio ambiental o para la apertura de una estación de combustible. Obviamente, lo anterior constituye un símil para poner en contexto a los juzgadores.*

*Lo anterior, es un total sin sentido, la rama legislativa no se inmiscuye en asuntos administrativos ni ejecutivos. Solo ostenta un papel normativo y fiscalizador de los órganos que, si están llamados a expedir este tipo de permisos, y que cuenta con un carácter de esta naturaleza. Dicho lo anterior, es evidente que el presente asunto se encuentra*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*revestido de gran importancia pues, con la decisión a intervenir se corregirá esta anomalía interpretativa respecto a las competencias y funciones de los ayuntamientos y los concejos municipales.*

En virtud de los argumentos expuestos precedentemente, la parte recurrente concluye de la manera siguiente:

*PRIMERO: Acoger en cuanto a la forma se refiere la presente revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales presentada por la sociedad comercial CONSTRUCTORA INMOBILIARIA MOLINA, S.R.L. y el señor JORGE SERRANO NOBOA, en contra de la sentencia marcada como: SCJ-TS-24-1930, de fecha treinta (30) de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024), dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo;*

*(i) Admitir la presente revisión por haber cumplido con las exigencias establecidas en los numerales 2) y 3) del artículo 53 de la L. 137-11; Orgánica del Tribunal Constitucional y procedimientos constitucionales.*

*(ii) Acoger la revisión en contra de la sentencia marcada como: SCJ-TS-24-1930, de fecha treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y en consecuencia, de conformidad al numeral 10) del artículo 54 de la L. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y procedimientos constitucionales, enviar el caso por ante la Tercera Sala de la Suprema*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Corte de Justicia, de acuerdo al criterio establecido por este Tribunal Constitucional respecto al medios expresados en la presente revisión.*

*Tercero: De conformidad al numeral 6) del artículo 7 de la L. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y procedimientos constitucionales, declarar el proceso libre de costas.*

**5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., (parte correcurrida) solicita, de manera principal, que se declare la inadmisibilidad del presente recurso de revisión constitucional, por entender que no se configuran los presupuestos de admisibilidad establecidos en los numerales 2 y 3 del artículo 53 de la Ley núm. 137-11; subsidiariamente, que dicho recurso sea rechazado. En apoyo de sus pretensiones, expone los siguientes razonamientos:

*En el mismo orden de ideas, es claro que la aplicación de un precedente reiterado y vinculante del Tribunal Constitucional no puede imputarse ni de modo inmediato, ni directo, a una acción u omisión de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ni de los órganos jurisdiccionales inferiores.*

*Claramente, lo que esta parte pretende que se resuelva mediante su recurso, fue resuelto mediante sentencia y precedentes vinculantes por el Tribunal Constitucional que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales que incluyen un control abstracto de constitucionalidad, como el que se ejerce mediante el procedimiento de conflicto de competencia, ya aclaró ampliamente las competencias de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*los órganos de nuestro interés y el alcance del artículo 201 de la Constitución.*

*Por otro lado, se alega que la sentencia impugnada viola un precedente del Tribunal Constitucional, que sería uno de los casos por los cuales procede incoar este recurso. De acuerdo con la parte recurrente, alega que la sentencia impugnada promueve un diálogo entre cortes que permitirá al Tribunal Constitucional reorientar su criterio.*

*Sucede que la sentencia SCJ-TS-24-1930, al margen de que en sus motivaciones la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia plantee su desacuerdo con el criterio reiterado del Tribunal Constitucional, precisamente lo que hace es garantizar el respeto al precedente constitucional, sellando su decisión estableciendo lo siguiente: [...]*

*De lo anterior resulta que, en la especie no se ha producido ninguna violación al precedente, sino que, por el contrario, se han respetado las decisiones pertinentes, oportunas y necesarias del Tribunal Constitucional.*

*4. Sobre los argumentos de fondo del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional*

*La parte recurrente fundamenta su recurso en una supuesta incorrecta interpretación que hace el Tribunal Constitucional del artículo 201 de la Constitución en las referidas sentencias TC/0152/13 y TC/0296/16, como expresó también la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la sentencia objeto del presente recurso, si bien concluye aplicando, como es correcto, el precedente vinculante.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Es preciso referir a este Tribunal Constitucional a las páginas desde la 20 (párrafo 22) hasta la 26 (párrafo 45) de la sentencia número 0030-1643-2024-SSEN-00197 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, up supra citada, que analiza cómo los Certificados de Uso de Suelo y Reitero de Edificaciones del ADN, emitidos por la Dirección de Planeamiento Urbano del ADN, infringen el principio de legalidad administrativa al incumplir con el conjunto de disposiciones que rigen la materia, y no solo por aplicación del precedente constitucional.*

*Advirtió aquel tribunal que los referidos certificados fueron dictados por un órgano manifiestamente incompetente, y que estos actos se erigieron como actos administrativos definitivos que tuvieron "incidencia palmaria en el proceso de la permisología construcción". Aquí, el tribunal extiende lo efectos de la nulidad del acto primariamente dictado a los que le suceden, puesto que, siendo regla de derecho, los actos administrativos subsiguientes corren la misma suerte por efecto reflejo o espejo, pues explica que trae aparejado que éstos últimos sean impactados en igual medida. Es decir, se aniquilan sus efectos tanto retroactivamente como a futuro, cuando los actos subsiguientes de un objetivo común que es legitimar la construcción parten de la premisa: el acto anulado.*

*Es decir, la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo agotó la doctrina, la ley, la Constitución y la jurisprudencia constitucional para exponer con claridad los motivos por los cuales determina que son nulos todos los actos atacados y viciados por la nulidad, y aplicó adecuadamente el acertado precedente constitucional, por lo que la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, si bien no comparte la doctrina del Tribunal Constitucional, la aplica.*

*Cabe agregar que, en la especie, resultaba evidente que la emisión de los actos administrativos atacados y declarados nulos se produjo en base a informaciones falsas e inexistentes, lo que necesariamente, visto desde ese punto de partida, conlleva también a la nulidad de pleno derecho de los mismos por vulnerar derechos humanos fundamentales, en aplicación de la teoría del árbol envenenado en materia administrativa.*

*Yerra la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia al afirmar que la aprobación de un uso de suelo específico es un acto de aplicación de la norma y por tanto un acto ejecutivo, obviando por completo el rol fiscalizador del mismo Concejo de Regidores.*

*Se pretende aquí entonces que, en base a tales afirmaciones, se cuestione los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional a los cuales hizo referencia la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo en la sentencia objeto del presente recurso, en ocasión de los cuales se atribuye al Concejo de Regidores la facultad para la aprobación de los proyectos a los fines de otorgar el permiso de uso de suelo y edificación, no a la oficina de Planeamiento Urbano, ni a la Alcaldía.*

*En este sentido, aunque se trata de una norma posterior a los hechos que se discutieron en primer grado, cabe agregar que la Ley No. 368-22 de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humano, publicada en la Gaceta Oficial No. 11092 del 22 de diciembre*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de 2022, tiene por objeto establecer el marco regulatorio para el ordenamiento territorial, el uso del suelo, la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial en los distintos niveles político-administrativos, atendiendo a lineamientos de interés ambiental, cultural, económico, social, de gestión de riesgos y de desarrollo sostenible.*

*Una cosa es que las Oficinas de Planeamiento Urbano tengan a su cargo el impulso del proceso de formulación, ejecución y evaluación del Plan Municipal del Ordenamiento Territorial y que tramiten la remisión de documentos para la aprobación del órgano competente; y otra muy distinta que deben hacer esto en coordinación con aquellos órganos competentes del Estado y con la participación de las representaciones sociales del respectivo territorio municipal, como dispone el artículo 23 de la referida Ley No. 368-22. Es esta coordinación que obliga a alimentar ese proceso con las autorizaciones que deben emitir los órganos competentes, como es el Concejo de Regidores, órgano colegiado normativo y de fiscalización del ayuntamiento (párrafo III del artículo 23 de la referida Ley No. 368-22), para la aprobación del uso del suelo y edificación que le presente la alcaldía, tal y como ordena la Ley No. 176-07.*

*La Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo observó que la referida aprobación por parte del Concejo de Regidores no se produjo, deviniendo en la nulidad del acto emitido por la oficina de Planeamiento Urbano.*

*Es decir, la Dirección de Planeamiento Urbano del Distrito Nacional ni siquiera es legalmente competente para emitir una certificación o*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*permiso de uso de suelo y edificación, pues lo es el Concejo de Regidores, es decir que la certificación de uso de suelo y no objeción al proyecto ha sido emitida por un órgano manifiestamente incompetente, usurpando funciones que corresponden a otro órgano. [sic]*

*Como consecuencia de todo lo expuesto resultaba además improcedente la expedición de una licencia de construcción a favor de la Constructora Molina, SRL para la construcción del referido proyecto, por traducirse en violación a los derechos fundamentales a la propiedad privada y a la expectativa de una vida digna de propietarios y residentes de la zona particularmente afectada, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 37, 38 y 51 de la Constitución.*

**6. Documentos relevantes**

Los documentos más relevantes depositados por las partes en el expediente del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional son, entre otros, los siguientes:

1. Instancia contentiva del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa, mediante instancia depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el once (11) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).
2. Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3. Escrito de defensa de la parte recurrida, Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).

4. Acto núm. 291/2024, instrumentado por el ministerial Ítalo Américo Patrone Ramírez, alguacil ordinario de la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, el quince (15) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7. Síntesis del conflicto**

Conforme a la documentación que consta en el expediente, a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente caso se origina con la interposición de un recurso contencioso administrativo en nulidad y responsabilidad patrimonial interpuesto por la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc. en procura de que se declarara la nulidad de la licencia de construcción núm. 94241, emitida por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED), en favor de la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., para la construcción del Residencial Bainoa; del certificado de uso de suelo y retiro de edificaciones en el Distrito Nacional núm. ADN-DPU-2021-0816, expedido por la Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), y del certificado de no objeción a anteproyecto núm. ADN-DPU-2021-0816, emitido por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en la misma fecha.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

La Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, resultó apoderada del recurso antes descrito y mediante la Sentencia núm. 0030-1643-2023-SS-01081, del treinta (30) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), lo acogió parcialmente y declaró la nulidad del certificado de uso de suelo y retiro de edificaciones núm. ADN-DPU-2021-0816, así como del Certificado de Registro de Impacto Urbano Mínimo (CRIM) núm. 284-2022. Posteriormente, en virtud de la solicitud de corrección de error material presentada por la Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., mediante la Sentencia núm. 0030-1643-2024-SS-00197, del veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la aludida solicitud y dispuso la corrección del ordinal segundo del dispositivo de la Sentencia 0030-1643-2023-SS-01081, incluyendo además la nulidad de la licencia de construcción núm. 94241.

Inconforme con las decisiones antes descritas, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, representado por Carolina Mejía de Garrigó, y la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa interpusieron sendos recursos de casación –de manera principal e incidental, respectivamente— los cuales fueron rechazados por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia mediante la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, del treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024). Esta decisión constituye el objeto del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional.

## **8. Competencia**

Este tribunal constitucional es competente para conocer del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución, 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**9. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional resulta admisible por los siguientes razonamientos:

9.1. Previo a referirnos a la admisibilidad del presente recurso, conviene indicar que, de acuerdo con los numerales 5 y 7 del artículo 54 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional debe emitir dos decisiones: una para decidir sobre la admisibilidad o no del recurso y, en el caso de resulte admisible, otra para resolver el fondo del recurso de revisión constitucional. Sin embargo, en la Sentencia TC/0038/12, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), se estableció que bastaría con dictar una sentencia para decidir ambos asuntos, en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal. Por tanto, en el presente caso, este tribunal constitucional reitera y aplicará el citado criterio.

9.2. Según lo dispone el artículo 54.1 de la Ley núm. 137-11, el indicado recurso debe interponerse en un plazo no mayor a treinta (30) días, que serán contados desde el momento en que se notifique la decisión contra la que se interpone el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional. El aludido plazo es franco y calendario, conforme al criterio sentado por este tribunal Constitucional, del primero (1º) de julio de dos mil quince (2015).

9.3. En el presente caso, conviene destacar que en el escrito contentivo del escrito de revisión se establece que la parte recurrente tomó conocimiento de la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencia impugnada el veintiuno (21) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), mediante notificación realizada vía correo electrónico a sus abogados. Sin embargo, en virtud del criterio asumido por esta jurisdicción constitucional en la Sentencia TC/0109/24, dicha notificación no será tomada en consideración para el cómputo del plazo, debido a que no fue realizado en la persona o domicilio de la parte recurrente.

9.4. En adición a lo antes expuesto, en la instancia que contiene el presente recurso de revisión se establece que los recurrentes tomaron conocimiento de la sentencia íntegra como consecuencia de que la misma fue compartida vía *WhatsApp*, el veinticuatro (24) de octubre de dos mil veinticinco (2025), mientras que el presente recurso de revisión constitucional fue interpuesto el once (11) de noviembre de dos mil veinticinco (2025). De ahí que, aun tomando como referencia la fecha en que los recurrentes habrían tomado conocimiento de la decisión, se colige que el recurso fue interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 54.1 de la Ley núm. 137-11.

9.5. Del mismo modo, resulta necesario precisar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución y la parte capital del artículo 53 de la Ley núm. 137-11, las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) son susceptibles del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. En la especie, la decisión objeto del presente recurso cumple con tal requerimiento, pues fue dictada el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024) y puso fin al proceso judicial en cuestión.

9.6. El recurso de revisión constitucional contra decisiones jurisdiccionales, según el referido artículo 53, procede en tres casos: «1) cuando la decisión



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2) cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional y 3) cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental».

9.7. La parte recurrente sostiene, en esencia, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió una interpretación contraria a los precedentes de este tribunal constitucional establecidos mediante las Sentencias TC/0152/13 y TC/0296/16, lo cual, a su vez, podría dar lugar a la variación del criterio de esta alta corte con relación a la autoridad competente para emitir los permisos de uso de suelo, lo que —a su juicio— configura el supuesto de admisibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 53, antes referido, entendiendo que de la sentencia impugnada se deduce una dualidad de motivos que de forma preliminar, justifican la revisión de la decisión.

9.8. En relación con lo anterior, resulta preciso destacar que la parte recurrente pretende que se declare la inadmisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en lo que respecta a la causal prevista en el artículo 53.2 de la Ley núm. 137-11, por considerar que, al margen de que en sus motivaciones la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia plantee su desacuerdo con el criterio reiterado del Tribunal Constitucional, precisamente lo que hace es garantizar el respeto al precedente constitucional.

9.9. En respuesta a lo antes expuesto, este tribunal estima pertinente precisar que la posible vulneración a los precedentes constitucionales invocados por la parte recurrente debe ser determinada al momento de conocer del fondo del recurso de revisión constitucional, más no el contexto de la evaluación de su admisibilidad. De ahí que este tribunal no pueda descartar *ipso facto* la posible transgresión a los precedentes invocados. En tal virtud, procede desestimar el



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

medio de inadmisión invocado y, en consecuencia, admitir el recurso de revisión en lo que concierne a la causal objeto de examen.

9.10. En adición, la parte recurrente invoca la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, particularmente de su derecho de defensa, debido a que la sentencia recurrida no contiene un pronunciamiento sobre todos los medios promovidos en su recurso de casación. Asimismo, considera que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia desnaturalizó los escritos que le fueron presentados, pues en ningún momento se adhirieron a los recursos de casación presentados de manera principal por las demás partes.

9.11. Los argumentos antes expuestos podrían configurar la causal prevista en el numeral 3) del artículo 53 de la Ley núm. 137-11. No obstante, para que el recurso de revisión constitucional sea admisible con base en este supuesto, se requiere la satisfacción de los siguientes presupuestos:

*a) que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma;*

*b) que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada;*

*c) que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9.12. Sobre la aplicación de estos requisitos, este tribunal constitucional unificó criterios mediante la Sentencia TC/0123/18, al establecer que

*[...]asumirá que se encuentran satisfechos cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o última instancia, evaluación que se hará tomando en cuenta cada caso en concreto. Lo anterior no implica en sí un cambio de precedente debido a que se mantiene la esencia del criterio que alude a la imposibilidad de declarar la inadmisibilidad del recurso, bien porque el requisito se invocó en la última o única instancia o bien no existen recursos disponibles para subsanar la violación.*

9.13. La parte recurrida considera que en la especie no se cumple el escenario previsto en el artículo 53.3, de ahí que el recurso resulte inadmisibile en cuanto a este aspecto. Como sustento, expresa que la parte recurrente ha promovido la violación de los precedentes desde la instancia inicial de este proceso y que, además, con su recurso, procura algo que estaría constitucionalmente vedado, en tanto no se configura ninguna violación imputable a los tribunales y cortes que, a su juicio, han garantizado los derechos de los munícipes que la recurrida representa.

9.14. Tras analizar los argumentos expuestos por la parte recurrente en su instancia, este tribunal considera que el primero de los requisitos se satisface, toda vez que las alegadas vulneraciones de derechos fundamentales se atribuyen de manera directa a la sentencia impugnada, razón por la que no podían ser previamente invocadas por el recurrente, quien toma conocimiento de estas al momento en que se dicta la decisión. De igual forma, se concluye que el



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segundo de los requisitos también se satisface, pues la sentencia fue dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y en su contra no existen recursos jurisdiccionales disponibles. Finalmente, el tercero de los requisitos también se satisface, toda vez que la supuesta omisión de estatuir, habida cuenta de la no respuesta a los medios promovidos en el recurso de casación, podría ser imputable de modo inmediato y directo al órgano que dictó la decisión. En virtud de lo anterior, procede desestimar el medio de inadmisión propuesto por la parte recurrida, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

9.15. En adición a lo anterior, el párrafo del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11 requiere que el caso de que se trate ostente especial trascendencia o relevancia constitucional, cuestión que —de conformidad a lo establecido en el artículo 100<sup>1</sup> de la referida norma— se apreciará atendiendo «a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o bien, para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales».

9.16. La especial trascendencia o relevancia constitucional ha sido abordada por este tribunal constitucional mediante la Sentencia TC/0007/12, en la que se establecen los supuestos en los cuales se configura tal condición:

*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*

<sup>1</sup> El Tribunal Constitucional estima que el artículo 100 de la Ley núm. 137-11, propio del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, es también aplicable al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.*

9.17. La parte recurrida considera que en la especie no se configura una especial trascendencia o relevancia constitucional que justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. Sin embargo, este tribunal considera que el recurso objeto de análisis sí reviste tal condición, pues su conocimiento le permitirá pronunciarse sobre la interpretación y aplicación de los precedentes constitucionales por los tribunales. De ahí que proceda desestimar el medio de inadmisión analizado, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia, y consecuentemente, conocer del fondo del recurso.

**10. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

10.1. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa en contra de la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024). Mediante esta decisión, los recursos de casación interpuestos, de manera principal, por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y, de manera incidental, por los hoy recurrentes en revisión constitucional, fueron rechazados.

10.2. La parte recurrente pretende la nulidad de la sentencia antes descrita. En primer término, sostiene que la interpretación contenida en la decisión objeto



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de análisis resulta contraria a los precedentes constitucionales sentados por este tribunal en las Sentencias TC/0152/13 y TC/0296/16; no obstante, señala que lo anterior podría dar lugar a que esta alta corte varíe su precedente constitucional en relación con la autoridad pública competente para otorgar los permisos de uso de suelo, por considerar que el rechazo de su recurso de casación fue la consecuencia de una incorrecta interpretación del artículo 201 de la Constitución dominicana.

10.3. Expresa, además, que, con la decisión en cuestión, le fue vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, debido a que en su recurso de casación presentó seis (6) reproches a la decisión en ese momento impugnada y que, sin embargo, la Tercera Sala de la Suprema Corte falló estableciendo que los recurrentes incidentales se adherieron a la solicitud de que las sentencias impugnadas fuesen casadas, por lo que, tomando en consideración que el recurso presentado por el Distrito Nacional en aplicación del precedente constitucional fue desestimado, procedía rechazar el recurso presentado por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa por las mismas razones. Sobre lo anterior, la parte recurrente expresa que en ningún momento se adhirió al recurso presentado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, de ahí que se advierta una clara desnaturalización de las pruebas y los escritos por parte del tribunal *a quo*. Al respecto, establece que si bien es cierto que existían medios comunes entre las partes, tales como la violación a la ley y la falta de motivación, los recurrentes presentaron otros medios que no fueron valorados por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

10.4. De su lado, la parte recurrida concluye solicitando el rechazo del presente recurso de revisión constitucional, estableciendo que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia yerra al afirmar que la aprobación de un uso de suelo



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

específico es un acto de aplicación de la norma y, por tanto, un acto ejecutivo, obviando por completo el rol fiscalizador del concejo de regidores; y que, además, con base en tales afirmaciones, se pretende cuestionar los precedentes vinculantes a los que hizo referencia la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo en la decisión objeto del presente recurso.

10.5. Establecido lo anterior, este tribunal procederá a analizar los méritos del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y a establecer si con su decisión, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia incurrió en las violaciones invocadas por la parte recurrente.

10.6. Como se ha expuesto anteriormente, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia rechazó los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa, de forma principal e incidental, respectivamente, en contra de las decisiones emitidas por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo que declararon la nulidad de las certificaciones de no objeción y de uso de suelo emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, así como de la licencia de construcción emitida por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones.

10.7. La aludida jurisdicción sustentó su decisión en la aplicación de los precedentes constitucionales sentados por este tribunal en las Sentencias TC/0152/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), y TC/0296/16, del dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016). Así, en un ejercicio que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia denominó «una relación dialogada entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional», se exponen en el fallo distintas consideraciones en virtud de los cuales el indicado tribunal justificaba su desacuerdo con el criterio contenido en las referidas



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencias; no obstante, en «ejecución íntegra del precedente», procedió a rechazar el recurso de casación del que estaba apoderada.

10.8. Es preciso destacar que mediante las Sentencias TC/0152/13 y TC/0296/16, este tribunal constitucional se refirió a la competencia de los concejos de regidores de los ayuntamientos para emitir las autorizaciones de uso de suelo en sus respectivas demarcaciones territoriales. No obstante, en la Sentencia TC/1373/25, esta alta corte varió el criterio antes descrito, al establecer lo siguiente:

*12.47. Este proceso reflexivo, resulta importante, si se constata que este tribunal constitucional emitió varias sentencias sobre la base de las disposiciones legales vigentes al momento (especialmente, la Ley núm. 17607), cuyo contenido adolecía de defectos en su redacción que llevaron, sin duda, a un análisis erróneo de la normativa atinente al papel que debían desempeñar, respectivamente, tanto el concejo de regidores como la alcaldía, a través del departamento de planeamiento urbano de los ayuntamientos, en el marco del proceso de otorgamiento de permisos de construcción y de uso de suelo, lo cual, por demás, ha quedado diáfananamente resuelto gracias a las disposiciones de la Ley núm. 368-22 y su reglamento de aplicación contenido en el Decreto núm. 396-25. Como se verá, resulta evidente que, al momento de decidir, no se hizo un análisis sistemático de la normativa legal y constitucional aplicable a la materia.*

*12.48. Es necesario señalar que, como veremos, este colegiado siempre que se ha referido a la potestad para la emisión de los permisos de construcción y de uso de suelo, lo hizo con base en un análisis literal de la Ley núm. 176-07, omitiendo hacer una lectura de la misma en clave*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*constitucional y al amparo de las previsiones del artículo 201 de la Constitución, que establece, por un lado, la naturaleza y, por el otro, el límite de las atribuciones, que dentro de un ayuntamiento deben tener la alcaldía (antes sindicatura) y el concejo de regidores.*

10.9. De manera concreta, en lo que respecta a la interpretación del artículo 52 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, este tribunal indicó lo siguiente:

*12.64. En torno a la aplicación del literal c) del artículo 52 de la Ley núm. 176-07,45, el tribunal, a pesar de que hizo alusión al mandato contenido en el artículo 201 de la Constitución, no hizo -como veremos más adelante- un análisis en clave constitucional del aludido texto legal, lo cual le llevó, erróneamente, a reconocer al concejo edilicio una facultad de tipo ejecutivo que rebasa las atribuciones normativas, reglamentarias y de fiscalización reconocidas por la Constitución.*

*12.75. Sin embargo, un análisis sistemático y armónico de toda la normativa aplicable en la materia, conduce a sostener que la competencia para el otorgamiento de los permisos de uso de suelo, límites de su altura, control de la densidad ocupacional o número de habitaciones por metros cuadrados y el control de los linderos con los colindantes y con las aceras y vías públicas dentro del municipio, es una atribución de carácter ejecutivo que siempre ha pertenecido a las alcaldías y que se concreta a través de las oficinas de Planeamiento Urbano dependientes de ellas y que reconocer tal competencia a un órgano edilicio distinto y perteneciente a una rama diferente a la ejecutiva, es -como se verá más adelante- totalmente errado.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*12.77. Este error se debió a que se hizo una interpretación aislada del literal c) del artículo 52, sin tomar en cuenta otras previsiones de la Ley núm. 176-07, además de no considerar lo dispuesto por la demás normativa legal vigente y la Constitución vigente para la época [la del veinticinco (25) de julio de dos mil dos (2002)] en que dicha ley entró en vigor es, en consecuencia, erróneo.*

*12.83. De ahí que, cuando el literal c) del mencionado artículo 52 atribuye al concejo de regidores la función de aprobar «(...) los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso de suelo y edificación, que presentará la sindicatura (...)», hay que entender que se trata de una atribución de tipo normativo y reglamentario y no de tipo ejecutivo como lo es la atribuida a la alcaldía por el numeral 8º del artículo 60 para conceder las licencias de «(...) obras en general (...)», incluyendo las de usos de suelo, los límites de su altura, control de la densidad ocupacional o número de habitaciones por metros cuadrados y el control de los linderos con los colindantes y con las aceras y vías públicas, etc.*

*12.84. Lo anterior significa que el concejo de regidores -en cumplimiento de sus funciones reglamentarias- es quien establece todas las condiciones y requisitos necesarios para el otorgamiento de esas licencias o permisos, mientras que las alcaldías ejecutan las normas y reglamentos cuando otorgan tales licencias o permisos a través de las oficinas de Planeamiento Urbano dependientes de ellas [artículo 3 de la Ley núm. 6232, de mil novecientos sesenta y tres (1963)].*

*12.93. Por su parte, la función ejecutiva de la alcaldía consiste en transformar las decisiones políticas y las normas del concejo en*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*acciones concretas y servicios para la ciudadanía. Es la fase de la gestión que se orienta a los resultados y a la implementación práctica de la política local. Es la que le permite al ayuntamiento gobernar, administrar y gestionar directamente los recursos, servicios y el personal del municipio, con el objetivo de hacer cumplir la voluntad normativa del concejo municipal y alcanzar los planes de desarrollo local. La función ejecutiva de la alcaldía es, pues, el motor de la acción municipal.*

*12.94. De todo lo anterior, resulta muy claro que no era posible concluir -como lo hizo reiteradamente este colegio constitucional- que la disposición contenida en el literal c) del artículo 52 de la Ley núm. 176-07 se trata del otorgamiento de la competencia al concejo de regidores para que emita directamente los permisos de uso de suelos, límites de su altura, control de la densidad ocupacional o número de habitaciones por metros cuadrados y el control de los linderos con los colindantes y con las aceras y vías públicas. Una lectura en clave constitucional revela que tal es una atribución de carácter ejecutiva que, por idénticas razones, no puede recaer en el órgano edilicio normativo (legislativo); y, en el caso específico de tales permisos, debe recaer en la alcaldía, a través de la Oficina de Planeamiento Urbano, con la única excepción de los distritos municipales donde no exista una Oficina de Planeamiento Urbano en los que estos permisos son concedidos por la oficina de planeamiento urbano del ayuntamiento del municipio al que pertenecen estos distritos, mediante convenios de gestión debidamente suscritos con el ayuntamiento del municipio del cual forman parte, en los cuales la Liga Municipal fungirá como espacio de mediación en caso de conflicto entre el ayuntamiento y la junta del distrito municipal<sup>63</sup> y en aquellos gobiernos locales, donde no*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*existe una oficina de planeamiento urbano, las autorizaciones de uso de suelo se realizan a través de la Liga Municipal Dominicana, conforme lo establecido con la Ley de Planeamiento Urbano, del mil novecientos sesenta y tres (1963).*

10.10. En los párrafos anteriormente transcritos se advierte que este tribunal había mantenido el criterio firme y constante de que correspondía a los concejos de regidores emitir las autorizaciones de uso de suelo requeridas para la realización o desarrollo de proyectos; sin embargo, en la Sentencia TC/1373/25, el Tribunal reconoció que la interpretación de las disposiciones previstas en la legislación aplicable a estas solicitudes resultaba errónea, y con base en ello, entendió necesario precisar la interpretación que reflejara el correcto sentido de la normativa aplicable, de modo que pudiera existir una clara delimitación entre las funciones de los órganos edilicios que componen los ayuntamientos, a saber, las alcaldías y los concejos de regidores.

10.11. En la especie, se advierte que la parte recurrente en revisión constitucional había obtenido del ayuntamiento los permisos correspondientes para la construcción de un proyecto inmobiliario, es decir, la certificación de no objeción y la autorización de uso de suelo, así como también la licencia de construcción emitida por el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones, actos que fueron posteriormente declarados nulos por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, al establecerse que correspondía al Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional, y no a la Alcaldía y su departamento de Planeamiento Urbano, otorgar las autorizaciones concernientes al uso de suelo como parte de los permisos requeridos para el desarrollo del proyecto en cuestión.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10.12. Esta decisión fue posteriormente confirmada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia que, como se ha apuntado antes, sustentó su fallo esencialmente en la aplicación de los precedentes constitucionales. En tal sentido, si bien la sentencia objeto del presente recurso fue dictada en apego a lo decidido anteriormente por esta alta corte en relación con el órgano competente para emitir las autorizaciones de uso de suelo, este tribunal se ve precisado a realizar las siguientes consideraciones.

10.13. En el presente caso, la parte recurrente había obtenido las autorizaciones de lugar, que como se ha explicado, fueron declaradas nulas debido a la falta de competencia de la Alcaldía del Distrito Nacional para la emisión de las certificaciones de uso de suelo, en tanto dicha facultad correspondía al Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en virtud de lo establecido en el artículo 52 de la Ley núm. 176-07 y de las decisiones de esta alta corte a las que se ha hecho referencia anteriormente.

10.14. Cabe destacar, además, que en la Sentencia TC/1373/25, que como se ha expuesto, adoptó un cambio de postura en relación con el tema en cuestión, se estableció que la decisión surtiría efectos a futuro, de modo que las licencias o permisos otorgados con base en la resolución impugnada en el caso mantendrían su vigencia, salvo que ulteriormente se declarara su nulidad con base en cualquier otro vicio distinto a la competencia del Concejo de Regidores o la Alcaldía y su oficina de Planeamiento Urbano. En adición, esta jurisdicción precisó que el criterio fijado en la decisión respecto de la incompetencia que tienen los concejos de regidores para la emisión de este tipo de permisos también tiene un efecto futuro o prospectivo y, por tanto, no tendrá incidencia en los permisos ya otorgados conforme a la norma vigente al momento de su emisión.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.15. Con respecto a lo antes establecido, cabe precisar que, ciertamente, la declaratoria de efectos a futuro de lo expuesto en la decisión *in commento* tiene por finalidad preservar la seguridad jurídica y la certeza normativa, conforme a los cuales este tribunal no podría afectar situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad y al tenor de las previsiones normativas del ordenamiento vigente al momento, pues de no ser así se podrían poner en riesgo derechos subjetivos adquiridos legítimamente por los ciudadanos o interesados y con base en los cuales estos podrían haber materializado ciertas actuaciones o proyectos. Esto no es sino la concreción del principio de irretroactividad de la ley, en virtud del cual los poderes públicos o la ley no podrán afectar situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

10.16. Sin embargo, el presente caso evidencia la existencia de un escenario particular, que se refiere a aquellos casos en los cuales se obtuvieron las autorizaciones correspondientes por parte del órgano con competencia para emitir las certificaciones de uso de suelo, en virtud del criterio rectificado de este tribunal constitucional; esto es, la alcaldía de los ayuntamientos y en la especie, la Alcaldía del Ayuntamiento del Distrito Nacional. Como se ha expuesto antes, las autorizaciones y licencias obtenidas por la parte recurrente para el desarrollo de una edificación fueron objeto de contestación ante la jurisdicción correspondiente y se dispuso su nulidad por efecto del criterio que había mantenido esta alta corte hasta la emisión de la Sentencia TC/1373/25.

10.17. No obstante, si bien la aludida decisión dispuso que sus efectos serían aplicados a futuro, debe tomarse en consideración que en este caso resulta necesario aplicar el nuevo criterio establecido por este tribunal constitucional en relación con la competencia orgánica para la emisión de autorizaciones de uso de suelo, dado que la cuestión de la competencia es objeto de contestación por medio del presente proceso, con el cual se procura la anulación de la



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

sentencia recurrida. Así, conforme al artículo 110 de la Constitución, que consagra el principio de irretroactividad de la ley, la misma «[n]o tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub júdice o cumpliendo condena». Con base en el texto antes transcrito, la aplicación retroactiva de las normas que integran el ordenamiento es posible o viable en aquellos casos en los que la misma resulte más favorable.

10.18. En el presente caso, se produjo una infracción que fue apreciada por los tribunales del orden judicial al tenor del criterio que había sostenido este tribunal; no obstante, en el curso del proceso se produjo una situación jurídica sobrevenida que privó de eficacia dicha infracción, así como de causa y objeto la sanción de nulidad pronunciada respecto de las certificaciones o permisos que formaban parte de la situación jurídica de la parte recurrente con anterioridad al inicio de la litis.

10.19. En tal virtud y tomando en consideración que la modificación introducida en el ordenamiento jurídico por efecto de la Sentencia TC/1373/25 resulta favorable a situación materializada antes de la decisión del Tribunal Superior Administrativo, queda sin objeto y causa la sanción de nulidad retenida por los tribunales, la cual quedó purgada por el cambio de criterio.

10.20. En efecto, se advierte que al momento de adoptar la presente decisión cesaron las bases de la nulidad por incompetencia pronunciada al amparo de criterios que este tribunal constitucional discontinuó. En ese sentido, atendiendo a que, en el caso concreto, la parte recurrente había obtenido los permisos y licencias por parte de los órganos competentes para su otorgamiento, y que, además, los permisos emitidos por la Alcaldía del Ayuntamiento del Distrito Nacional y su departamento de Planeamiento Urbano se ajustan en mayor medida a lo dispuesto en la Sentencia TC/1373/25, como también con el



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

contenido de la Constitución y la Ley núm. 176-07, procede aplicar el criterio establecido en dicha decisión. Lo contrario implicaría ocasionar un perjuicio y aplicar injustamente la normativa legal, en la medida en que se impondrían al recurrente las consecuencias e implicaciones del error hermenéutico reconocido por este tribunal; al mismo tiempo, se le estaría obligando a agotar procedimientos y requerimientos con los cuales ya había cumplido y que dieron lugar a la emisión de los permisos y autorizaciones correspondientes, cuya nulidad fue declarada con base en un criterio que posteriormente fue rectificado.

10.21. En definitiva, tras analizar integralmente las circunstancias fácticas y jurídicas que presenta este caso, el Tribunal considera que la no aplicación del precedente en cuestión supondría imponer una carga injusta al administrado, actual recurrente en revisión constitucional, máxime cuando el asunto es objeto de discusión en los órganos jurisdiccionales correspondientes. De ahí que proceda acoger el presente recurso de revisión constitucional, sin necesidad de estatuir sobre los demás medios de revisión.

10.22. En virtud de los motivos antes expuestos, procede acoger el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa, y en consecuencia, anular la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), así como ordenar la remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia para que conozca nuevamente del caso con estricto apego a lo establecido en esta decisión, al tenor de lo dispuesto en el artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Miguel Valera Montero, primer sustituto;



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Alba Luisa Beard Marcos y Domingo Gil, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa contra la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y, en consecuencia, **ANULAR** la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930.

**TERCERO: ORDENAR** el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia, para los fines establecidos en el numeral 10 del artículo 54 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).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L., y el señor Jorge Serrano Noboa; a las partes correcurridas, Junta de Vecinos Los Cacicazgos, Inc., Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED) y el señor Carlos Bonilla Sánchez, en su

Expediente núm. TC-04-2025-0589, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad comercial Constructora Molina, S. R. L. y el señor Jorge Serrano Noboa contra la Sentencia núm. SCJ-TS-24-1930, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

condición de ministro del MIVHED; Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional; Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ayuntamiento del Distrito Nacional y la señora Carolina Mejía, en su condición de alcaldesa del Distrito Nacional.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 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).

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintitrés (23) del mes de marzo del año dos mil veintiséis (2026); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**