



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

Sentencia núm. 0030-03-2025-SSEN-00015

Expediente núm. 030-16-00731

Sol. Núm. 2024-R0391037

En la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de enero del año dos mil veinticinco (2025); años ciento ochenta y uno (181°) de la Independencia y ciento sesenta y dos (162°) de la Restauración.

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, regularmente constituida en el salón donde acostumbra celebrar sus audiencias, sito, en la calle Hipólito Herrera Billini, Esq. Juan B. Pérez, Centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo, Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana, con la presencia de sus jueces: ANTONIO O. SÁNCHEZ MEJÍA, Juez Presidente; MARÍA GUILLERMINA CALDERÓN ABREU, Jueza y, EDWARD A. ABREU A, Juez; asistidos de la infrascrita Secretaria Auxiliar, ANGELA R. GONZÁLEZ L., y el alguacil de estrados de turno, han dictado en sus atribuciones de lo contencioso administrativo, la sentencia que sigue:

Con motivo del recurso contencioso administrativo, de fecha 25 de julio del año 2024, incoado por la empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, sociedad comercial constituida y organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con Registro Nacional de Contribuyente Núm. 130066876 y con asiento social establecido en la Ave. Coronel Juan María Lora Fernández Núm. 91, en el sector Los Ríos, en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, debidamente representada por su gerente, el señor MIGUEL PEDRO SHEPPARD, argentino, mayor de edad, soltero, empresario, portador de cédula de identidad personal Núm. 001-1663639-0, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, quien tiene como abogados constituidos a los licenciados EDUARDO JORGE PRATS, LUIS SOUSA DUVERGÉ, ROBERTO MEDINA REYES, MARGARET SANTOS FERNÁNDEZ, PEDRO JUSTO CASTELLANOS HERNÁNDEZ, NICOLE RUIZ ROSARIO, NUMIEL PEÑA PEREYRA y GEORGE ALEXANDER MEDINA LORA, dominicanos, mayores de edad, portadores de las cédulas de identidad y electoral números 001- 0095567-3, 001-1804325-6, 223-0106184-6, 402-2117074-5, 402-2384642-5, 402-0902648-9, 402-1380726-2 y 402-0074583-0, respectivamente, con estudio profesional abierto en común en la firma "Jorge Prats Abogados & Consultores", sito en la Avenida 27 de Febrero Núm. 495, Torre Fórum, Suite 8-A, en el sector El Millón, en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, lugar donde hace formal elección de domicilio, en lo adelante parte recurrente.

Contra el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, entidad autónoma regida por las disposiciones de la Ley No. 176-06, que regula el Distrito Nacional y los Municipios, organismo que tiene su sede principal y domicilio legal en la avenida Jiménez Moya, del Centro de los Héroes

Sentencia núm. 0030-03-2025-SSEN-00015

Expediente núm. 030-16-00731

EAAA/Ald

Página 1 de 38



REPÚBLICA DOMINICANA
PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

de Constanza, Maimón, y Estero Hondo, en esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán, debidamente representada por su Alcaldesa, Rosa Carolina Mejía Gómez, dominicana, mayor de edad, casada, del mismo domicilio y residencia; Por intermedio de sus abogados constituidos y apoderados especiales, al Lic. Francisco Alvarez Aquino, dominicano, mayor de edad, casado, Abogado de los Tribunales de la República, portador de la cédula de identificación y electoral No. 001-0107678-4, con su estudio profesional en el apartamento No. 501, de la quinta planta del Edificio Boyero III, Ensanche Naco, levantado en la esquina conformada por las calles Gustavo Mejía Ricart y Alberto Larancuent, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, en lo adelante parte recurrida.

Comparece Licdo. MOISÉS CORDONES, Procurador General Adjunto, actuando como Ministerio Público en representación de la Administración Pública, en lo adelante la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.

CRONOLOGÍA DEL PROCESO

El expediente que nos ocupa fue iniciado con motivo de la instancia contentiva de recurso contencioso administrativo, depositado por ante la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo en fecha 29 de marzo de 2016, por la sociedad comercial IMPACTO URBANO, S.R.L., en contra del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y de su entonces alcalde, señor ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN. Dicha instancia acompañada de un inventario de documentos.

En fecha 21 de abril de 2016, la presidenta del Tribunal Superior Administrativo, mediante auto núm. 2154-2016, autorizó comunicar el recurso contencioso administrativo a las partes a las partes recurridas y al Procurador General Administrativo, para que en el término de 30 días produzcan sus escritos de defensa sobre los incidentes que puedan plantear y sobre el fondo del caso. Actuación realizada a la Procuraduría General Administrativa a través del acto núm. 445/2016 de fecha 03 de junio de 2016, instrumentado por el ministerial Roberto Eufracia Ureña, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo y a las partes recurridas, a través del acto núm. 989-2016 de fecha 08/06/2016, instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del tribunal superior administrativo.

En fecha 08 de julio del año 2016, fue depositado por ante la secretaria del tribunal, por la parte recurrida, una solicitud de prórroga.

En fecha 18 de julio del año 2016, fue depositado por ante la secretaria del tribunal, la parte recurrente, una solicitud de colocación de expediente en estado de fallo.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

En fecha 02 de agosto del año 2016, fue depositado por ante la secretaria del tribunal, la parte recurrente, una reiteración de solicitud de colocación de expediente en estado de fallo.

En fecha 05 de agosto 2016, fue depositado por la parte recurrida ante el Tribunal Superior Administrativo, escrito de defensa. Instancia acompañada de un inventario de documentos.

En fecha 17 de agosto de 2016, la presidenta del Tribunal Superior Administrativo, mediante auto núm. 4573-2016, autorizó comunicar el escrito de defensa depositado por la recurrida en fecha 05/08/2016 a la parte recurrente, para que en el término de 15 días a partir de la fecha de recibo produzca su escrito de réplica. Actuación realizada a la parte recurrente, a través del acto núm. 220-2016 de fecha 17 de agosto de 2016, instrumentado por el ministerial Alicia Pauloba Assad Jorge, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

En fecha 23 de agosto de 2016, el presidente del Tribunal Superior Administrativo, mediante auto núm. 4751-2016, ordenó a la Procuraduría General Administrativa, para que en el término de 5 días a partir de la fecha de recibo del auto 2154-2016, presente sus conclusiones sobre el fondo con respecto al recurso contencioso administrativo. Actuación realizada a la Procuraduría General a través del acto núm. 728/2016 de fecha 12/09/2016, instrumentado por el ministerial Saturnina Franco García, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

En fecha 01 de septiembre de 2016, fue depositado por la parte recurrente ante este Tribunal Superior Administrativo, una instancia contentiva de escrito de réplica.

En fecha 19 de septiembre de 2016, fue depositado ante el Tribunal Superior Administrativo, el dictamen núm. 965-2016, emitido por la Procuraduría General Administrativa.

Mediante Auto núm. 5031-2016 de fecha 26 de septiembre de 2016, el presidente del Tribunal Superior Administrativo ordenó comunicar el dictamen núm. 965-2016, al recurrente para que, en el término de 15 días a partir de la fecha de recibo, produzca su escrito de réplica. Actuación realizada a favor de la recurrente a través del acto núm. 267-2016 de fecha 26 de septiembre de 2016, instrumentado por el ministerial Alicia Pauloba Assad Jorge, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

En fecha 11 de octubre de 2016 fue depositado por la recurrente ante el Tribunal Superior Administrativo, escrito de réplica.

En fecha 07 de marzo de 2017, la Primera Sala Tribunal Superior Administrativo, mediante auto núm. 1189-2017, autorizó comunicar el escrito de réplica al dictamen al Procurador General Administrativo, para que en el término de 10 días produzca su escrito de contrarréplica. Actuación



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

realizada a través del acto núm. 171-2017 de fecha 20 de marzo de 2017, instrumentado por el ministerial Carlos Manuel Ozuna Pérez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

En fecha 30 de junio de 2017, en ocasión del recurso contencioso administrativo, interpuesto por la sociedad comercial IMPACTO URBANO, S.R.L., contra del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y de su entonces alcalde, señor ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, dictó la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00220, cuyo dispositivo copiado textualmente dice así: FALLA: *“Primero: Rechaza los medios de inadmisión propuestos tanto por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA como por el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, (ADN) por las razones expuestas en la presente sentencia; Segundo: Declarar bueno y valido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo depositado por IMPACTO URBANO SRL el 29 de marzo de 2016, contra el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y su entonces Alcalde, ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN por cumplir con los requisitos formales instituidos en las leyes aplicables; Tercero: Admite el indicado recurso conforme se estableció en la parte considerativa de esta sentencia, en consecuencia, se conmina al AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) a ejecutar las cláusulas estipuladas en el Contrato núm. AE-0030-14 y su respectivo adendum; Cuarto: Rechaza el pedimento de indemnización formulado por la parte recurrente ascendente a doscientos ochenta y un millones ochocientos noventa y dos seiscientos con 00/100 (RD\$281,892,600.00) por la razón expuesta más arriba”*.

En fecha veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019), la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictó la Sentencia núm. 142-2019, la cual rechaza el recurso de casación, interpuesto por Ayuntamiento del Distrito Nacional; en virtud de esto en fecha 07 de junio del año 2019, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, procede a interponer un recurso de revisión constitucional contra la referida sentencia.

Subsiguientemente el Tribunal Constitucional dicta la sentencia TC/0293/20, de fecha 21 de diciembre del año 2020, en la cual acoge el referido recurso y en consecuencia anula la Sentencia núm. 142-2019, y envía el expediente la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente, al no estar de acuerdo con la referida sentencia núm. 030-2017-SSEN-00220 y en virtud del envío de la sentencia núm. TC/0293/20, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, procedió a interponer recurso de casación por ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, siendo dictada en fecha 25 de febrero de 2022, la sentencia núm. SCJ-TS-22-0001, en la que decidió casar la sentencia antes descrita y el asunto fue enviado ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

En fecha 28 de diciembre del año 2022, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, dictó la sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00558, cuyo dispositivo copiado textualmente dice así: FALLA: “PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 29 de marzo de 2016, por la sociedad comercial IMPACTO URBANO, S.R.L., contra del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y de su entonces alcalde, señor ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN, por haber sido incoada de conformidad con la Ley; SEGUNDO: RECHAZA, en cuanto al fondo, el presente recurso contencioso administrativo, por los motivos expuestos en el cuerpo de esta sentencia; TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas; CUARTO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal a las partes del proceso y a la Procuraduría General Administrativa; QUINTO: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el boletín del Tribunal Superior Administrativo.”

Subsiguientemente, al no estar de acuerdo con la referida decisión, la Sociedad Comercial Impacto Urbano, S.R.L, procedió a interponer recurso de casación ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, siendo dictada en fecha 30 de abril de 2024, por la Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia la sentencia núm. SCJ-RS-24-00022, en la que decidió casar la sentencia antes descrita y el asunto fue enviado ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Con motivo de la instancia de recurso contencioso administrativo, en virtud de la Sentencia Casada núm. SC-RS-24-00022, de fecha 30 de abril del año 2024, emitida por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, fue depositado en fecha 25 de julio del año 2024, por ante el Centro de Servicio Presenciales, una solicitud de fijación de audiencia, conjuntamente con escrito justificativo de fecha 19 de julio del año 2024, por la parte recurrente para el conocimiento del presente expediente.

El expediente fue asignado a la Segunda Sala del Tribunal mediante auto núm. 03216-2024 de fecha 26 de agosto del año 2024 de la Presidencia del Tribunal.

Mediante el auto núm. 15220-2024, de fecha 28/08/2024, la Presidencia de la Segunda Sala de este Tribunal, fijó la audiencia pública para el lunes treinta (30) de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024) a las nueve (09:00) horas de la mañana, autorizando a la parte recurrente citar a las demás partes envueltas en el presente recurso.

En la audiencia de fecha treinta (30) de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024), el Tribunal dictó la sentencia in-voce siguiente: “PRIMERO: El tribunal aplaza a los fines de que el tribunal esté válidamente constituido; SEGUNDO: Se fija la audiencia para el próximo lunes siete (07) del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024), a las nueve (09:00) horas de la mañana, Salón 09, tercer nivel, vale citación para las partes presentes y representadas.”



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

En la audiencia de fecha siete (07) de octubre del año dos mil veinticuatro (2024), el Tribunal dictó la sentencia in-voce siguiente: “PRIMERO: El tribunal aplaza a los fines de dar cumplimiento a la sentencia anterior; SEGUNDO: Se fija la audiencia para el próximo lunes catorce (14) del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024), a las nueve (09:00) horas de la mañana, Salón 09, tercer nivel, vale citación para las partes presentes y representadas.”

En la audiencia de fecha catorce (14) de octubre del año dos mil veinticuatro (2024), el Tribunal dictó la sentencia in-voce siguiente: “PRIMERO: El tribunal aplaza a los fines de que la parte recurrida verifique si el expediente está completo; SEGUNDO: Se fija la audiencia para el próximo lunes once (11) del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024), a las nueve (09:00) horas de la mañana, Salón 09, tercer nivel, vale citación para las partes presentes y representadas.”

En la audiencia de fecha once (11) de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024), el Tribunal dictó la sentencia in-voce siguiente: “PRIMERO: El tribunal luego de deliberar se reserva el fallo para una próxima audiencia; SEGUNDO: Se fija la audiencia para el próximo lunes dieciocho (18) del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024), a las nueve (09:00) horas de la mañana, Salón 09, tercer nivel, vale citación para las partes presentes y representadas.”

En la audiencia de fecha dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024), el Tribunal dictó la sentencia in-voce siguiente: “UNICO: El tribunal se reserva el fallo para una próxima audiencia.”

En fecha 29 de noviembre del año 2024, la parte recurrida, deposito por ante el Centro de Servicio Presenciales, una solicitud de reapertura de debate.

En fecha 03 de diciembre del año 2024, la parte recurrida, depositó por ante el Centro de Servicio Presenciales, un depósito de acto notificación de la solicitud de reapertura de debate.

En fecha 19 de diciembre del año 2024, la parte recurrente, depositó por ante el Centro de Servicio Presenciales, un escrito de réplica en respuesta a la solicitud de reapertura de debates.

En fecha 03 de enero del año 2024, la parte recurrente, deposito por ante el Centro de Servicio Presenciales, un depósito de documentos del acto notificación del escrito de réplica.

En fecha 08 de enero del año 2024, la parte recurrida, deposito por ante el Centro de Servicio Presenciales, una nueva solicitud de reapertura de debate.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

En fecha 13 de enero del año 2024, la parte recurrida, deposito por ante el Centro de Servicio Presenciales, un depósito de acto notificación de la solicitud de reapertura de debate.

Mediante el Auto de Designación No. 2025-S02-00016, de fecha 30 de enero del año 2025, emitido por el Presidente de la Segunda Sala, mediante el cual el presente expediente fue asignado a Juez para fines de motivación.

PRETENSIONES DE LAS PARTES

Parte recurrente:

La empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, en fecha 29 de marzo de 2016, mediante instancia contentiva del recurso contencioso administrativo, solicita: “PRIMERO: Que, en cuanto a la forma, sea declarado regular y válido el presente recurso contencioso administrativo municipal, por haber sido interpuesto conforme a la ley; SEGUNDO: Constatar y declarar, en el momento que procesalmente corresponda, que el Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde, el señor Esmérito Salcedo Gavilán, se encuentran en franco incumplimiento de la obligación de ratificar el convenido de publicidad exterior y de reinstalar las seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias en el lugar en que originalmente se encontraban dentro del Distrito Nacional, obligación prevista en el contrato transaccional suscrito entre estos e Impacto Urbano en fecha 30 de abril de 2014 y por lo tanto, que ordene proceder inmediatamente con su cumplimiento, así como pagar a la recurrente Impacto Urbano, una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del incumplimiento contractual, ascendente a la suma de doscientos ochenta y un millones ochocientos noventa y dos mil seiscientos pesos dominicanos con 00/100 (RD\$281,892,600.00); TERCERO: Ordenar la ejecución de la sentencia sobre minuta, no obstante cualquier recurso; CUARTO: Imponer una astreinte de cuatrocientos setenta y cuatro mil quinientos sesenta y seis pesos dominicanos con 67/100 (RD\$474,566.67) por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia, en contra del Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde el señor Esmérito Salcedo Gavilán y en favor de Impacto Urbano, S.R.L., monto estimado que responde a las pérdidas diarias que injustamente sufre Impacto Urbano, S.R.L., por el incumplimiento del contrato transaccional”. (Sic)

La empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, en su escrito justificativo de conclusiones, de fecha 19 de julio del año 2024, concluyo: “PRIMERO: Que, en cuanto a la forma, sea DECLARADO REGULAR y VÁLIDO el presente Recurso Contencioso Administrativo Municipal, por haber sido interpuesto conforme a la ley. SEGUNDO: CONSTATAR Y DECLARAR, en el momento que procesalmente corresponda, que el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y su ALCALDE, el señor ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN, se encuentran en franco incumplimiento de la obligación de ratificar el Convenio de Publicidad Exterior y de reinstalar las seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias en el lugar en que originalmente se encontraban dentro del Distrito Nacional, obligación prevista en el Contrato Transaccional suscrito entre éstos e IMPACTO URBANO en fecha 30 de abril de 2014 y, por lo tanto, que ORDENE proceder



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

inmediatamente con su cumplimiento, así como pagar a la Recurrente IMPACTO URBANO, una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del incumplimiento contractual, ascendente a la suma de Doscientos Ochenta y Un Millones Ochocientos Noventa y Dos Mil Seiscientos Pesos Dominicanos con 00/100 (RD\$ 281, 892, 600.00). TERCERO: ORDENAR la ejecución de la sentencia sobre minuta, no obstante, cualquier recurso. CUARTO: IMPONER una astreinte de Cuatrocientos Setenta y Cuatro Mil Quinientos Sesenta y Seis pesos dominicanos con 67/00 (RD\$474, 566.67) por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia, en contra del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y su ALCALDE, el señor ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN, y en favor del IMPACTO URBANO, S.R.L., monto estimado que responde a las pérdidas diarias que injustamente sufre IMPACTO URBANO, S.R.L., por el incumplimiento del Contrato Transaccional”. (Sic)

Parte recurrida:

El AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, en fecha 05 de agosto de 2016, aportaron su escrito de defensa, mediante el cual solicita: De manera principal: “PRIMERO: Que se declare la exclusión como parte en el presente proceso del señor Esmérito Salcedo Gavilán, Alcalde del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) por los motivos expuestos en el cuerpo del presente escrito de defensa; SEGUNDO: Que en aplicación de los requisitos dispuestos por el artículo 44 de la ley 834 del 15 de julio de 1978 y el artículo 1 de la ley 1494 de 1947, este honorable tribunal tenga a bien declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto por la sociedad Impacto Urbano, S.R.L., por falta de interés, atendiendo a las justificaciones vertidas con anterioridad; para ambos de los casos anteriores; ÚNICO: Que este honorable tribunal tenga a bien decidir los medios de inadmisión antes planteados por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) y por el señor Esmérito Salcedo Gavilán, alcalde del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), con carácter previo a avocarse al conocimiento del fondo del presente recurso contencioso administrativo; De manera más subsidiaria: TERCERO: En el hipotético caso de que se rechace el medio de inadmisión previamente planteado y ratificando, en todos los casos, las conclusiones del petitorio primero, que tengáis a bien rechazar en todas sus partes el recurso contencioso administrativo interpuesto por la sociedad Impacto Urbano, S.R.L., por improcedente, mal fundado y carente de base legal, justificando en las razones expuestas en el cuerpo del presente escrito de defensa; CUARTO: En todos los casos, condenar a la parte recurrente al pago de las costas del procedimiento, ordenando su distracción a favor y provecho de los abogados infrascritos, quienes afirman estarlas avanzando en su totalidad; QUINTO: En todos los casos, reservar el derecho de la parte recurrida para depositar posteriormente cualesquiera pruebas en aval de sus pretensiones o solicitar cualquier medida de instrucción”. (Sic)

Procuraduría General Administrativa:



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

La PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, mediante su dictamen núm. 965-2019, depositado en fecha 19 de septiembre de 2016, ante este Tribunal, concluyó de la siguiente manera: “Único: Que sea declarado inadmisibile, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar y de objeto, toda vez que se trata de una convención suspendida por no haber sido ratificada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional, según se estipula en el ordinal décimo del contrato de transacción de la especie o por falta de objeto, en violación de los artículos 1 y 3 de la ley 1494 del 2 de agosto de 1947, el recurso contencioso administrativo interpuesto por Impacto Urbano, S.R.L., contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional y el señor Esmérito Salcedo Gavilán, alcalde del Ayuntamiento del Distrito Nacional, de conformidad con los artículos 44 y siguientes de la ley 834 del 15 de julio de 1978; De manera más subsidiaria: ÚNICO: Que sean acogidos y fallados favorablemente, las conclusiones incidentales presentadas de fecha 05 de agosto del 2016 del Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde, en consecuencia; PRIMERO: Que se declare la exclusión como parte en el presente proceso del señor Esmérito Salcedo Gavilán, alcalde del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) por los motivos expuestos en el cuerpo del presente escrito de defensa; SEGUNDO: Que en aplicación de los requisitos dispuestos por el artículo 44 de la ley 834 del 15 de julio de 1978 y el artículo 1 de la ley 1494 de 1947, este honorable tribunal tenga a bien declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto por la sociedad Impacto Urbano, S.R.L., por falta de interés, atendiendo a las justificaciones vertidas con anterioridad; De manera más subsidiaria, sobre el fondo del asunto: ÚNICO: Que sea rechazado por improcedente, mal fundado y carente de base legal, el recurso contencioso administrativo interpuesto por Impacto Urbano, S.R.L. contra el Ayuntamiento del Distrito Nacional y el Esmérito Salcedo Gavilán, alcalde del Ayuntamiento del Distrito Nacional”.

Réplica:

La sociedad comercial IMPACTO URBANO, S.R.L., en fecha 01 de septiembre de 2016, aportó al expediente instancia contentiva réplica en ocasión del escrito de defensa del Ayuntamiento del Distrito Nacional y de su alcalde, señor Esmérito Salcedo Gavilán, conclusiones que resultan ser las siguientes: “PRIMERO: Que, en cuanto a la forma, declarar regular y válido el presente recurso contencioso administrativo municipal, por haber sido interpuesto en los plazos y en la forma establecidos por la ley; SEGUNDO: Declarar la exclusión del escrito de defensa y de los documentos probatorios depositados por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y el señor Esmérito Salcedo Gavilán en fecha 05 de agosto de 2016 por ante la secretaria de ese Tribunal Superior Administrativo, por haberse ventajosamente vencido el plazo para la realización de dicha actuación procesal, tal y como fue solicitado por Impacto Urbano mediante instancia depositada en fecha 18/07/2016; De manera subsidiaria: TERCERO: En el hipotético caso de que no sea acogida nuestra solicitud de exclusión del escrito de defensa y de los documentos probatorios depositados por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y el señor Esmérito Salcedo Gavilán en fecha 05/08/2016, por ante la secretaria de ese honorable Tribunal Superior Administrativo, por haberse ventajosamente vencido el plazo para la realización de dicha actuación procesal, que se

Sentencia núm. 0030-03-2025-SSen-00015

Expediente núm. 030-16-00731

EAAA/Ald

Página 9 de 38



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

rechace el medio de inadmisión planteado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y el señor Esmérito Salcedo Gavilán y que se rechace la solicitud de que el señor Esmérito Salcedo Gavilán sea excluido como parte en el presente proceso, en base a los argumentos previamente expuestos; CUARTO: En cuanto al fondo, constatar y declarar, en el momento que procesalmente corresponda, que el Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde, el señor Esmérito Salcedo Gavilán, se encuentran en franco incumplimiento de la obligación de ratificar el convenido de publicidad exterior y de reinstalar las seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias en el lugar en que originalmente se encontraban dentro del Distrito Nacional, obligación prevista en el contrato transaccional suscrito entre estos e Impacto Urbano en fecha 30 de abril de 2014 y por lo tanto, que ordene proceder inmediatamente con su cumplimiento, así como pagar a la recurrente Impacto Urbano, una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del incumplimiento contractual, ascendente a la suma de doscientos ochenta y un millones ochocientos noventa y dos mil seiscientos pesos dominicanos con 00/100 (RD\$281,892,600.00); QUINTO: Ordenar la ejecución de la sentencia sobre minuta, no obstante cualquier recurso; SEXTO: Imponer una astreinte de cuatrocientos setenta y cuatro mil quinientos sesenta y seis pesos dominicanos con 67/100 (RD\$474,566.67) por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia, en contra del Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde el señor Esmérito Salcedo Gavilán y en favor de Impacto Urbano, S.R.L., monto estimado que responde a las pérdidas diarias que injustamente sufre Impacto Urbano, S.R.L., por el incumplimiento del contrato transaccional; SÉPTIMO: Reservar el derecho del recurrente, de depositar posteriormente, durante el conocimiento del proceso de ser necesario o de interés cualquier otra documentación en apoyo del presente recurso”.

Asimismo, en fecha 11 de octubre de 2016, aportó al expediente instancia contentiva réplica al dictamen núm. 965-2016 de la Procuraduría General Administrativa, conclusiones que resultan ser idénticas a las depositadas en fecha 01 de septiembre de 2016.

En la audiencia de fecha 18 de noviembre del año 2024

La empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, argumento y concluyo de la siguiente manera: “Honorable Magistradas, este tribunal esta apoderada de una casación con envió para conocer nuevamente tengo que como decía del crecimiento de una disposición contractual y responsabilidad patrimonial, pero también es un ejercicio ocasionado las partes de recopilación este tribunal no se trata de un conflicto que se origina como consecuencia de la revocación unilateral de unos acuerdos, unas autorizaciones que el ayuntamiento ocurrió para la instalación de valles para la publicidad exterior, que esto la empresa la parte recurrente fue dedicada a publicidad exterior desde 1999, con autorizaciones del ayuntamiento se revocan esas autorizaciones y se inicios el proceso litigioso que concluyó con acuerdos anteriores en el acuerdo transaccional de ayuntamiento, asume dos obligaciones a favor de una indemnizaciones y la reinstalación de aproximadamente 619 vallas en las vías públicas esa segunda obligación quedó

Sentencia núm. 0030-03-2025-SSEN-00015

Expediente núm. 030-16-00731

EAAA/Ald

Página 10 de 38



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

condicionada la suscripción de un contrato en plantea una publicidad exterior entonces ese acuerdo se cumplió parcialmente, el ayuntamiento pagó un monto indemnizatorio con el cual se comprometió lo que evidentemente demuestra una esencia a los opositores unidad en el acuerdo transaccional, sin embargo, con respecto a la segunda obligación, pues ahí un incumplimiento reiterado que obligó a esta posición del recurso contencioso principal eso generó varias decisiones fue por segunda vez en la Suprema Corte de Justicia y la suprema corte de justicia lo envía a este tribunal ¿por qué? porque el tribunal principal no tomó en cuenta la existencia de esta obligación precisa de que el Ayuntamiento tenía la obligación de no solamente elaborar el contrato que sea exterior, sino también someterlo al contador de suplidores para que se pudiera cumplir con la obligación establecida en estas dos transacciones, no hay voluntad para cumplir con esa obligación eso genera un incumplimiento reiterado que afecta a los derechos e intereses de la parte de las personas entonces básicamente lo que tiene que hacer este tribunal en base a los puntos de derecho, que la Tercera de la Suprema Corte de Justicia es determinar algunos elementos fundamentales, primero, la existencia del acuerdo transaccional, segundo incumplimiento reiterado por parte del ayuntamiento de una de las obligaciones de ese acuerdo; tercero, que ese incumplimiento ha generado un daño y un perjuicio de los intereses de la parte recurrente, que, por consiguiente, en la parte recurrida, pues hemos comprometido su responsabilidad, como deja constancia la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la sentencia de mismo entonces, en base a esas consideraciones, nosotros vamos a reiterar las conclusiones vertidas en el recurso contencioso principal que a su vez, esas conclusiones debemos reiterar en un escrito justificativo de conclusiones que fue depositado en fecha 19 del mes de julio del 2024 el número 2024-R0376557 escrito explicativo donde nosotros, explicamos de forma más detallada todos estos aspectos”. (Sic)

Procuraduría General Administrativa:

PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA en su representación y la del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), argumento y concluyo de la siguiente manera: “Honorable, nos gustaría saber si tienen un escrito de defensa”; “Honorable, Que se rechace por improcedente mal fundada y carente de base legal el recurso contencioso administrativo, y que se acoja además el dictamen anteriormente depositado, haréis justicia”. (Sic)

Replica:

La empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, replica: “Honorable Que se rechace”. (Sic)

En Cuanto La Solicitud De Reapertura De Debates

EL AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), en su solicitud de fecha 29 de noviembre del año 2024, argumenta y concluye indicando que, “Respecto del caso de referencia, os expone lo siguiente: Como es fácil colegir de la lectura de cualquiera de las piezas producidas



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

por el Impacto Urbano, S. R. L., el proceso judicial que nos embarga es promovido con la intención de lograr, de alguna manera, la configuración de un contrato de publicidad con el Ayuntamiento del Distrito Nacional, cuya inexistencia virtual y legal es ostensible, entrando todas las alternativas propuestas con una lógica sin dudas inteligente, propia de abogados talentosos que respetamos, en el campo de la inviabilidad constitucional y legal... de hecho, Ustedes mismos, magistrados, no podrían de la mano de las partes litigantes, inventarse una forma de producción del referido contrato y mucho menos de su ejecución, de su contenido, del objeto legal aplicable, es decir, juntos todos no podríamos jamás articular el etéreo acuerdo perseguido por Impacto Urbano, S. R. L. Desde una óptica más cercana, luego de que el día de la audiencia última fuera celebrada, a la cual un abogado de nuestra oficina no pudo arribar, hemos hecho esfuerzos hasta el día de hoy por lograr siquiera ver, leer a lo menos el acta de audiencia lo cual no ha sido posible; la no transcripción de la misma, al decir de la respetable Secretaria del tribunal, impide que sepamos la suerte de dicha vista...ojo, no hemos pedido copia certificada del acta de audiencia, lo que hemos implorado ha sido verla, leerla o que, si se quiere, se nos lea la misma, pero en verdad no hemos tenido éxito y entendemos que ello seguro se debe a alguna práctica lejana de la mala fe, pero que oportunamente debe revisarse por las características de dicha pieza y la necesidad de que las partes del proceso puedan conocer lo que allí se escribió. En el interin, investigando más sobre el adversario, pudimos descubrir diversas circunstancias que generan reacciones procesales en diferentes órganos oficiales; siendo una de las novedades algo que atañe directamente al proceso que nos ocupa y que es menester hacerla parte del expediente y permitir que los litigantes se refieran a ella y sus consecuencias. Nos explicamos. Un contrato con el Ayuntamiento del Distrito Nacional es sin dudas un contrato constituye un documento público y oficial que sólo se puede lograr luego de superar los requisitos que la ley dispone para ello. De estas podemos destacar dos en particular: La una, que el aspirante a contratante esté provisto de un eficiente Registro de Proveedor del Estado; y el otro que el proceso de contratación sea celebrado con las constancias y verificaciones atribuidas a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). Ciertamente, son de orden público todas las disposiciones contenidas en la Ley no. 340-06, sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, y obras con el Estado, así como los reglamentos que para su aplicación han sido dictados; su inobservancia reclama del poder judicial asumir posturas que incluso vayan más allá de la de los particulares o entidades oficiales; así, cualquier contestación que curse ante ustedes en esta materia, donde se obvие el régimen legal establecido, se erige como un aspecto cuya consideración resulta inevitable, justifica incluso de oficio, tomar las medidas correspondientes para que el proceso incluya las disquisiciones propias de este ineludible tema respetando, claro está, el derecho de las partes referirse a ellas pero, más aún, el respeto al esquema legal e institucional al que se debe la contestación. Bien, dentro de las particularidades que deben promover discusiones dentro del proceso, se encuentra el que Impacto Urbano, S. R. L., no está provista de un Registro de Proveedor del Estado eficiente. En efecto, recién el día de ayer, por documentación oficial adquirida vía el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECP), específicamente a las 8:54 de la mañana, pudimos tomar cuenta de la irregularidad señalada y cuya



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

trascendencia la justicia no puede pasar por alto. Al entrar al Sistema señalado, obtuvimos la impresión de la constancia donde destaca lo expuesto gráficamente a continuación. La importancia, entonces, de la pieza certificada hace algo más de 24 horas, viene a ser inconmensurable de cara al objeto del presente litigio y justifica ser sometida a los debates mediante la orden de su reapertura. No abundaremos con citas relacionadas con la reapertura de debates que ustedes, Magistrados, conocen mejor que nosotros...en la especie la medida debe ser ordenada incluso hasta de oficio si fuere el caso. Por ello os rogamos: Primero: Disponer la reapertura de los debates de la instancia que nos ocupa, procediendo a fijar la fecha en que se celebrará la audiencia en la que se harán contradictorias las novedades y las partes puedan presentar sus conclusiones al respecto. El acto de notificación de esta instancia será depositado dentro de dos horas puesto que, este escrito, pero debidamente recibido, debe encabezar el mismo. Adjuntamos a la instancia la Constancia de Registro de Proveedores expedida a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECP), el 28 de noviembre del 2024, a las 8:54 de la mañana.”

La empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, en su escrito replica a la reapertura de debate, concluyo de la siguiente manera: “ÚNICO: RECHAZAR la solicitud de reapertura de debates realizada por el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) de fecha 29 de noviembre de 2024, por ser esta improcedente, mal fundada y carente de base legal alguna, muy especialmente por basarse en una pieza documental que no aporta en nada al debate jurídico que mediante esta sala se ha conocido.” (Sic)

EL AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), en cuanto la solicitud de fecha 08 de enero del año 2025, concluyo de la siguiente manera: “En Primer Término: Disponer la reapertura de los debates o la oportunidad de celebrarlos, según fuere el caso, a fin de que dentro de los mismos pueda ser incluido la causa de orden público, ya como hecho no controvertido, relativa a la no celebración de ningún procedimiento de contratación pública merced de lo establecido por la ley, relacionado con el contrato cuya existencia Impacto Urbano, S. R. L., pretende Ustedes reconozcan. En un segundo término: Si la petición anterior no fuere aceptada, que las pretensiones de fondo del adversario sean rechazadas tanto por la lectura y deducción lógica de las piezas que obran en el expediente y que reflejan no sólo la inexistencia de contrato alguno entre las partes, sino que, además, refleja que la pieza en la que se basa el adversario, ineficiente per se, fue por igual aniquilada por transacción suscrita posteriormente entre las partes y, a modo de grado superior, por la aplicación de lo juzgado respecto del punto a analizar en este tribunal, por la Sentencia TC/0293/20 dictada el 21 de diciembre del 2020.” (Sic)

PRUEBAS APORTADAS

En los medios probatorios que las partes aportaron al proceso constan los siguientes:



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

Parte recurrente

A) Documentales

1. Copia fotostática de la resolución núm. 25/2014 expedida en fecha 02 de mayo de 2014 por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;
2. Copia fotostática de certificación emitida en fecha 30 de junio de 2014 por la secretaria del Concejo de Regidores del Distrito Nacional;
3. Copia fotostática de adendum CE-0050-14 modificatorio del contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior de fecha 11 de julio de 2014;
4. Copia fotostática de la resolución núm. 30/2014 expedida en fecha 16 de junio de 2014 por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;
5. Copia fotostática de la resolución núm. 31/2014 expedida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;
6. Copia fotostática de borrador de contrato sin fecha;
7. Copia fotostática de comunicación de fecha 07 de octubre de 2015, expedido por Impacto Urbano, S.R.L.
8. Copia fotostática de comunicación de fecha 07 de agosto de 2015, expedido por Impacto Urbano, S.R.L.
9. Copia fotostática del acto núm. 912/2015 de fecha 18 de noviembre de 2015;
10. Copia fotostática de correo electrónico de fecha 24 de febrero del año 2016;
11. Copia fotostática contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior núm. AE-0030-14, de fecha 30 de abril de 2014.
12. Copia fotostática de la sentencia núm. SCJ-SR-24-00022, de fecha 30 de abril del año 2024, dictada por la Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia;
13. Original del acto núm. 1045/2024, de fecha 11 de junio del año 2024, notificación de sentencia;
14. Original del acto Núm 1186-24 de fecha 26 de diciembre del año 2024, notificación del escrito de réplica.

Parte recurrida:

1. Copia fotostática de la resolución núm. 21/2014 expedida en fecha 11 de abril de 2014 por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;
2. Copia fotostática de la resolución núm. 25/2014 expedida en fecha 02 de mayo de 2014 por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;
3. Copia fotostática de certificación emitida en fecha 30 de junio de 2014 por la secretaria del Concejo de Regidores del Distrito Nacional;



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

4. Copia fotostática de instancia de solicitud de aprobación suscripción de contrato de publicidad exterior ADN, núm. SG/355/2015 de fecha 02 de julio de 2015 emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;
5. Copia fotostática de borrador de contrato sin fecha;
6. Copia fotostática de certificación emitida en fecha 06 de julio de 2016 por la secretaria del Concejo de Regidores del Distrito Nacional;
7. Copia fotostática de relación de cheques emitidos, expedido por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, de fecha 02 de agosto del año 2016;
8. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 19 de febrero de 2015;
9. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 03 de julio de 2015;
10. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 24 de abril de 2015;
11. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 30 de octubre de 2014;
12. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 02 de diciembre de 2014;
13. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 28 de septiembre de 2015;
14. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 03 de junio de 2016;
15. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 02 de agosto de 2016;
16. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 05 de febrero de 2016;
17. Copia fotostática de acto de descargo de fecha 12 de septiembre de 2014;
18. Copia fotostática contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior núm. AE-0030-14, de fecha 30 de abril de 2014;
19. Copia fotostática de adendum modificatorio del contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior núm. CE-0050-14, de fecha 11 de julio de 2014;
20. Copia fotostática de borrador de contrato sin fecha;
21. Copia fotostática del Registro de Proveedores del Estado, Constancia de Inscripción, RPE:93990;
22. Original del acto núm. 1953/2024, de fecha 03 de diciembre del año 2024;
23. Copia fotostática de la sentencia núm. TC/0293/20, de fecha 21 de diciembre del año 2020;
24. Original del acto núm.20/25, de fecha 09 de enero del año 2025.

SENTENCIAS DICTADAS

En fecha 30 de junio del año 2017, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, emitió la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00220, la cual en su parte dispositiva falla de la siguiente manera: *“Primero: Rechaza los medios de inadmisión propuestos tanto por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA como por el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, (ADN) por las razones expuestas en la presente sentencia; Segundo: Declarar bueno y valido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo depositado por IMPACTO URBANO*



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

SRL el 29 de marzo de 2016, contra el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y su entonces Alcalde, ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN por cumplir con los requisitos formales instituidos en las leyes aplicables; Tercero: Admite el indicado recurso conforme se estableció en la parte considerativa de esta sentencia, en consecuencia, se conmina al AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) a ejecutar las cláusulas estipuladas en el Contrato núm. AE-0030-14 y su respectivo adendum; Cuarto: Rechaza el pedimento de indemnización formulado por la parte recurrente ascendente a doscientos ochenta y un millones ochocientos noventa y dos seiscientos con 00/100 (RD\$281,892,600.00) por la razón expuesta más arriba”.

En fecha veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019), la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dicto la Sentencia núm. 142-2019, relativa al Recurso de Casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 030-2017-SSSEN-00220, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo establece: “**PRIMERO:** *Rechaza el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de junio de 2017, en atribuciones de lo contencioso administrativo municipal, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; SEGUNDO:* *Declara que en esta materia no hay condenación en costas.*”

En fecha 21 de diciembre del año 2020, el Tribunal Constitucional dicto la sentencia TC/0293/20, relativa al recurso de revisión constitucional interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuyo dispositivo establece: “**PRIMERO:** *DECLARA admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 142-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019); SEGUNDO:* *ACOGE, en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, de conformidad con las precedentes consideraciones, y, en consecuencia, ANULA la sentencia impugnada; TERCERO:* *ORDENA el envío del expediente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que proceda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11; CUARTO:* *ORDENA que la presente decisión sea comunicada, por Secretaría, a la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, a la parte recurrida, empresa Impacto Urbano, S.R.L., y a la Procuraduría General de la República; QUINTO:* *DECLARA el presente proceso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; SEXTO:* *DISPONE que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.*”

En fecha 25 de febrero del año 2022, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia dictó la Sentencia núm. SCJ-TS-22-0001, relativa al Recurso de Casación interpuesto por el Ayuntamiento



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 030-2017-SSen-00220, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo establece: “**ÚNICO:** CASA la sentencia núm. 030-2017-SSen-00220, de fecha 30 de junio de 2017, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.”

En fecha 28 de diciembre del año 2022, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, emitió la sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00558, la cual en su parte dispositiva falla de la siguiente manera: “**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 29 de marzo de 2016, por la sociedad comercial **IMPACTO URBANO, S.R.L.**, contra del **AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL** y de su entonces alcalde, señor **ESMÉRITO SALCEDO GAVILÁN**, por haber sido incoada de conformidad con la Ley; **SEGUNDO:** RECHAZA, en cuanto al fondo, el presente recurso contencioso administrativo, por los motivos expuestos en el cuerpo de esta sentencia; **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas; **CUARTO:** ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal a las partes del proceso y a la Procuraduría General Administrativa; **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el boletín del Tribunal Superior Administrativo.”

En fecha 30 de abril de 2024, las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia dictó la Sentencia núm. SCJ-RS-24-00022, relativa al Recurso de Casación interpuesto por la Sociedad Comercial Impacto Urbano, S.R.L. contra la Sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00558, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo establece: “**PRIMERO:** CASAN la sentencia núm. 0030-02-2022-SSen-00558, de fecha 28 de diciembre de 2022, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de tribunal de envío, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envían el asunto a la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones; **SEGUNDO:** DECLARAN que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.”

DELIBERACION DEL CASO

1. El asunto se contrae en un recurso contencioso administrativo, de fecha 29 de marzo del año 2016, incoado por la sociedad comercial **IMPACTO URBANO, S.R.L.**, contra el **AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL**, con el objeto de que se proceda ordenar cumplir con el Convenio de Publicidad Exterior y de reinstalar las seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias en el lugar en que originalmente se encontraban dentro del Distrito Nacional, obligación prevista en el Contrato Transaccional suscrito entre éstos y la parte recurrente en fecha 30 de abril de 2014; además, pagar una indemnización de doscientos ochenta y un millones ochocientos noventa y dos mil seiscientos pesos con 00/100 (RD\$281,892,600.00), por los daños y perjuicios causados, y la imposición de astreinte.

Sentencia núm. 0030-03-2025-SSen-00015
EAAA/Ald

Expediente núm. 030-16-00731
Página 17 de 38



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

COMPETENCIA

2. El artículo 149 de la Constitución, expresa “la función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley”.

3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8, exige el respeto de las garantías fundamentales, cuando expresa que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra él, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

4. Este Tribunal Superior Administrativo es competente para conocer y decidir el presente proceso, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 139, 149, 164 y 165 de la Constitución, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley núm. 13-07, de fecha 05 de febrero del año 2007, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, la Ley núm. 107-13, de fecha 06 de agosto de 2013, sobre Derechos y Deberes de las Personas en sus relaciones con la Administración Pública, la Ley núm. 247-12, de fecha 14 de agosto de 2012, sobre Administración Pública, máxime, si ha sido asignada la competencia por la Suprema Corte de Justicia al ser apoderado de un envío por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia.

EN CUANTO LA SOLITIUD DE REAPERTURA DE DEBATES

5. La parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), solicitó mediante instancia de fecha 29 de noviembre de 2024, por la existencia de documentación nueva necesaria para el proceso.

6. A lo que la parte recurrente, La empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, en su instancia de réplica a la solicitud de reapertura de debate de fecha 19 de diciembre del año 2024, solicita su rechazo *por ser esta improcedente, mal fundada y carente de base legal alguna, muy especialmente por basarse en una pieza documental que no aporta en nada al debate jurídico que mediante esta sala se ha conocido.*”

7. Todo juez en aras de una sana administración de justicia, así como en apego a su función de guardián de las garantías constitucionales que rigen el debido proceso y de las prerrogativas



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

inherentes a las partes en litis, debe velar porque el proceso se lleve a cabo libre de vicios y omisiones que puedan lesionar los derechos de las partes, teniendo que estatuir en primer orden, previo a cuestiones incidentales y de fondo, en cuanto la regularidad durante la instrucción del mismo.

8. En relación a la reapertura de los debates, es preciso indicar, que ha sido criterio constante de este tribunal y de nuestra Suprema Corte de Justicia, que “la reapertura de los debates es una facultad atribuida a los jueces, de la que estos hacen uso cuando estiman necesario y conveniente para el mejor esclarecimiento de la verdad. La negativa de los jueces a conceder una reapertura de debates, por entender que poseen los elementos suficientes para poder sustanciar el asunto, no constituye una violación al derecho de defensa” y que *“la reapertura de los debates solo procede cuando se someten documentos relevantes o se revelan hechos nuevos que por su importancia pueden influir en la suerte final del proceso”*, de cuyos precedentes se advierte que, en la especie, la admisión o no de la reapertura de debates constituye un asunto de la soberana apreciación del juez de la alzada.”¹ (Subrayado nuestro).

9. En tal sentido, se hace preciso indicar que, tras el análisis de las documentaciones aportadas por la parte recurrida en su solicitud de reapertura de debates, las cuales consiste en: 1) Registro de Proveedores del Estado, Constancia de Inscripción, RPE:93990, emitido por la Dirección General de Contrataciones Publicas y, 2) la sentencia núm. TC/0293/20, de fecha 21 de diciembre del año 2020, emitida por el Tribunal Constitucional; este Colegiado ha podido verificar que dichas documentaciones fueron notificado conjunto con la solicitud de reapertura por la parte recurrida, además de que los mismo son de conocimiento de ambas partes pues uno es un documento de la recurrente sobre su estatus como proveedor del estado y otro es una sentencia de carácter público; por lo que cabe atribuir que dichas documentaciones no constituyen documentos relevantes o que revelen hechos nuevos a los fines de cambiar la suerte del presente proceso, toda vez que el presente proceso versa específicamente sobre la ejecución de un contrato transacción suscrito entre las parte, en donde no incide las reglamentaciones particulares sobre contratación pública contemplado en la ley 340-06; y por otra parte, la sentencia depositada fue emitida por el Tribunal Constitucional, la cual tras su publicación es de conocimiento absoluto por todas las personas, por lo cual se procede a rechazar la solicitud de reapertura de debates, valiendo decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

PUNTO CASACIONAL

10. Es menester por parte de este tribunal realizar un nuevo examen sobre los puntos de derecho

¹Suprema Corte de Justicia (Sala Civil). Sentencia núm. 51, del 28/03/2018. B.J. núm. 11288, marzo 2018, p. 446.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

objeto de casación, producto del envío realizado por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, conforme al contenido de la sentencia núm. SCJ-RS-24-00022, antes descrita, la cual fundamentó su punto casacional, en lo siguiente:

“(…)23. De los motivos transcritos, estas Salas Reunidas han podido extraer, que para rechazar el recurso contencioso administrativo de la empresa hoy recurrente que pretendía se ejecutase el contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior de fecha 30 de abril de 2014, suscrito con el Ayuntamiento del Distrito Nacional, los jueces de fondo determinaron que la ratificación ese convenio de publicidad exterior ya había sido otorgada mediante la resolución núm. 25-2014 de fecha 2 de mayo de 2014, dictada por el Concejo de Regidores, entendiendo que no existe incumplimiento alguno de los compromisos asumidos por el órgano municipal recurrido; y que respecto de la reinstalación de las vallas publicitarias, estaban condicionadas a la suscripción de un "contrato adicional" al convenio de publicidad exterior, con nuevas cláusulas y condiciones, situación que no se llevó a cabo por lo que no advirtió incumplimiento alguno en el sentido de violación a los procedimientos que regulan los contratos; 24. En ese orden, primero debe señalarse que no lleva razón la recurrente al establecer que en la sentencia impugnada se incurre en desnaturalización y contradicción en el establecimiento de cuál contrato fue ratificado, pues tal como señaló el tribunal en su considerando 19, la ratificación del convenio de publicidad exterior, cuyo título completo es "Contrato Transaccional Definitivo y Convenido de Ejecución de Contrato de Publicidad Exterior" de fecha 30 de abril 2014, se llevó a cabo mediante la resolución núm. 25-2014 de fecha 2 de mayo de 2014 del Concejo de Regidores, como lo exige la ley y así fue pactado entre las partes; 25. Sin desmedro de lo anterior, estas Salas Reunidas al examinar las pretensiones perseguidas por la hoy recurrente con su recurso contencioso administrativo, se observa que mediante él se exige el cumplimiento de la obligación de reinstalar las 619 vallas publicitarias, así como el pago de una indemnización por los daños y perjuicios producto del incumplimiento del acuerdo pactado entre las partes. 26. En ese orden, si bien como señaló el tribunal, en el referido convenio de publicidad exterior se estableció que para dar cumplimiento y permitir las instalaciones de dichas vallas se ameritaba la suscripción de un "contrato adicional" el cual iba formar parte del primero como anexo D, y que debía ser aprobado por el Concejo de Regidores según dispuso el numeral "Cuarto" de la resolución núm. 25/2014 del 2 de mayo de 2014, no se evidencia que el fallo



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

impugnado en casación haya abordado la situación relacionada con el incumplimiento del contrato referente a la materialización o tramitación de ese "contrato adicional", no obstante varias solicitudes de la recurrente; 27. En efecto, el contrato de publicidad exterior el cual ya fue ratificado por el Concejo de Regidores, como lo exige la ley municipal, provoca que todas sus cláusulas adquirieron un carácter definitivo y vinculante, con la fuerza de las convenciones legalmente formadas, lo que incluye la obligación contenida en el numeral "Tercero" acerca de la suscripción del "contrato adicional" para la instalación de las 619 vallas el cual una vez suscrito, deberá ser sometido al Concejo del Regidores para su ratificación, según lo dispone el numeral "Cuarto" de la resolución núm. 25/2014 del 2 de mayo de 2014; al respecto, resaltar, que entre los anexos depositados en el presente expediente se encuentra el indicado "contrato adicional", firmado por los respectivos representantes de las partes, pero marcado como borrador con un sello grande estampado en cada una de sus páginas, de lo que se retiene que no ha concluido su trámite; 28. En ese tenor, estas Salas Reunidas retienen que el tribunal de envío incurre en una ausencia (falta) de motivación sobre el petitorio sometido a su consideración al manifestar que no advierte incumplimiento alguno de parte de la administración municipal porque la suscripción del "contrato adicional" al contrato de publicidad exterior no se llevó a cabo ya que si bien no es posible exigir la instalación de las 619 vallas por estar condicionada a la suscripción del contrato adicional y que este sea aprobado por el Concejo de Regidores, persiste una obligación de suscribir ese "contrato adicional" en virtud de la cláusula tercera del contrato de publicidad exterior de fecha 30 de abril 2014, obligación que solo estaba condicionada a que el acuerdo transaccional fuera ratificado por el Concejo Municipal, como efectivamente se hizo, por lo que el caso ameritaba que el tribunal evaluara y motivara respecto del por qué el Ayuntamiento del Distrito Nacional no ha propiciado la tramitación definitiva del citado contrato adicional, máxime cuando mediante el párrafo III de la cláusula segunda del contrato de publicidad exterior se comprometió a realizar todas las gestiones y diligencias administrativas para ejecutar la instalación de dichas vallas; 29. Así las cosas, el tribunal de envío no falló conforme al derecho, no preservó los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe que la administración debe respetar en el ámbito de sus relaciones con las personas, y dictó una sentencia incongruente con déficit motivacional por incorrecta valoración de las pruebas, por lo cual procede acoger el presente recurso y casar con envío la sentencia impugnada, por falta de



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

motivación, medio que aunque no fue propuesto por la parte recurrente textualmente, se desprende de sus alegatos presentados, y conlleva que la sentencia impugnada no pueda superar el escrutinio de la casación por constituir una violación a una garantía fundamental derivada del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagradas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, como lo es la motivación suficiente, pertinente y coherente; 30. Según lo previsto por el párrafo V, del artículo 36 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, que expresa que, cuando la sentencia es casada, el asunto se envía ante otra jurisdicción de la misma categoría de la que emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción; salvo si no existe otra jurisdicción del mismo grado y categoría; 31. Que en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47, de 1947, aún vigente en este aspecto, lo que aplica al caso”. (Sic)

11. El artículo 60 párrafo III de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que “en caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo, estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación”.

12. La ley 2-23 en su artículo 77 “Segunda casación. Si la segunda sentencia es casada con envío por igual motivo que la primera, el segundo tribunal al cual se reenvíe el asunto deberá atenerse estrictamente a la decisión de las Salas Reunidas de la Corte de Casación respecto a este punto de derecho juzgado por ésta.” Por lo tanto, al tratarse de un envío realizado por la sala reunidas de la Suprema Corte de Justicia, este tribunal se encuentra compelido a atenerse estrictamente a la decisión emitida; la cual manda como *ratio decidendi* el hecho de que: “*el caso ameritaba que el tribunal evaluara y motivara respecto del por qué el Ayuntamiento del Distrito Nacional no ha propiciado la tramitación definitiva del citado contrato adicional, máxime cuando mediante el párrafo III de la cláusula segunda del contrato de publicidad exterior se comprometió a realizar todas las gestiones y diligencias administrativas para ejecutar la instalación de dichas vallas;*”

13. En esas atenciones y en aplicación de las disposiciones del artículo 77 de la ley 2-23, así como el artículo 60 párrafo II de la ley número 1494, esta sala como corte de reenvío tiene la obligación de abstenerse a verificar exclusivamente el punto de derecho consistente en la evaluación de la obligación existente entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la empresa Impacto Urbano S.R.L., en relación a la suscripción de un contrato adicional requerido producto de la firma y ratificación del contrato transaccional celebrado en fecha 30 de abril 2014; escapando los demás



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

aspecto del recurso primogénito al apoderamiento realizado por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia a este tribunal producto del reenvío efectuado en ocasión de la segunda casación.

VALORACIÓN PROBATORIA

FONDO DEL CASO

14. De conformidad a las disposiciones del artículo 29 de la Ley núm. 1494, que Instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el derecho común es supletorio a esta jurisdicción de excepción. En tal sentido, el artículo 1315 del Código Civil dominicano establece: *“El que reclama la ejecución de una obligación, debe probarla. Recíprocamente, el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación”*.

15. En ese orden, luego de estudiar reflexivamente los argumentos y conclusiones vertidas por las partes y cotejar las mismas con la prueba ofrecida al proceso, este tribunal tuvo a bien fijar como hechos no controvertidos, los siguientes:

HECHOS NO CONTROVERTIDOS

- a) A través de la resolución núm. 21-2014 de fecha 11 de abril de 2014, el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en su sesión ordinaria, autorizó a la administración municipal a realizar las gestiones que sean necesarias para la suscripción de un acuerdo transaccional entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional, su alcalde, Esmérito Salcedo Gavilán y la sociedad comercial Impacto Urbano, S.R.L., a los fines de solucionar los conflictos jurídicos, civil, administrativo y penal suscitados entre las partes y que una vez suscrito sea remitido al Concejo de Regidores del Distrito Nacional;
- b) En fecha 30 de abril de 2014, fue suscrito el contrato AE-0030-14 entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional [primera parte], el señor Esmérito Salcedo Gavilán [segunda parte], quien actúa en su propio nombre y en representación del ADN y la sociedad comercial Impacto Urbano, S.R.L., representada por su gerente, señor Miguel Pedro Sheppard, [tercera parte], notariado por la doctora Marycarmen Arias Ubeda, un *“contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior”*², por medio del cual, la primera y segunda parte, se comprometen y obligan a permitir la reinstalación y entregar los puntos o espacios en la vía pública del territorio del Distrito Nacional, a fin de que se instalen las 619 vallas propiedad de Impacto Urbano, S.R.L., las cuales fueron extraídas; que, por efecto del

²Núm. AE-0030-14.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

referido contrato, la primera parte se compromete a pagar a favor de la tercera, la suma de US\$5,000,000.00 de dólares o su equivalente en pesos dominicanos, pagaderos: 1) US\$1,000,000.00 o su equivalente en pesos dominicanos, en un plazo no mayor de 15 días, contados desde el momento en que el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, ratifique el presente contrato transaccional; 2) US\$2,000,000.00 de dólares o su equivalente en pesos dominicanos, materializado mediante dación en pago y transferencia del inmueble propiedad del ADN, identificado como: Manzana 1120, D.C. 1, del Distrito de Santo Domingo, extensión superficial de 9,139 m², 81 decímetros cuadrados, certificado de título núm. 18634, y la suma de US\$2,000,000.00, pagaderos US\$200,000.00, al momento de efectuar cada pago, iniciando el término del mes siguiente hasta la total satisfacción de la deuda contraída;

- c) Luego, el 02 de mayo de 2014, mediante resolución núm. 25-2014, el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, Resolvió: Primero, aprobó el acuerdo transaccional suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la sociedad comercial Impacto Urbano, S.R.L., de fecha 30/04/2014, antes descrito, como forma de solucionar el conflicto judicial suscitado entre ambas partes; Segundo, ordenó, que una vez suscrito el contrato de dación en pago del inmueble indicado en el acuerdo transaccional, antes indicado, se proceda a la publicación y requerimiento legales; Tercero, que a fines de poder ejecutar el Acuerdo Transaccional sea sometida para su aprobación por ante este Concejo de Regidores, la Reformulación Presupuestaria; Cuarto, que el contrato de publicidad exterior a suscribirse entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Empresa Impacto Urbano, S.R.L., sea sometido ante el Concejo de Regidores para su ratificación;
- d) El Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, mediante resolución núm. 30-2014 de fecha 16 de junio de 2014, aprobó, el Addendum modificadorio del contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior, núm. CE-0050-14, que realiza la modificación de las letras B y C de la cláusula cuarta del acuerdo transaccional suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Sociedad Comercial Impacto Urbano, S.R.L., excluyendo el pago en naturaleza del solar amparado en el certificado de título núm. 18634 y sustituirlo por pagos en efectivo, los cuales serán realizados mensualmente por un período de 18 meses.
- e) Posteriormente, en fecha 11 de julio de 2014, el Ayuntamiento del Distrito Nacional [primera parte], el señor Esmérito Salcedo Gavilán [segunda parte], quien actúa en su propio nombre y en representación del Ayuntamiento del Distrito Nacional y la sociedad comercial Impacto Urbano, S.R.L., representada por su gerente, señor Miguel Pedro Sheppard, [tercera parte], notarizado por la doctora Marycarmen Arias Ubeda, suscribieron de manera definitiva el



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

adendum modificatorio³ al contrato de fecha 30/04/2014, antes descrito⁴, por medio del cual, fue excluida la dación en pago respecto de un inmueble y sustituida por un pago de US\$2,000,000.00 a favor de Impacto Urbano, S.R.L;

- f) En fecha 02 de julio de 2015, mediante la comunicación SG/355/2015, la Secretaría General del Ayuntamiento del Distrito Nacional, remite al presidente del Concejo Municipal, la solicitud de aprobación de la suscripción del contrato de publicidad exterior ADN-Impacto Urbano, S.R.L, cuyo borrador constituyó anexo del acuerdo transaccional entre ambas partes de fecha 30 de abril del 2014; remisión que fue realizada por instrucciones del Alcalde Esmerito Salcedo Gavilán; la cual fue recibida por dicha presidencia en la misma fecha.
- g) En fecha 07 de agosto y 07 de octubre de 2015, la sociedad comercial Impacto Urbano, S.R.L., a través de dos comunicaciones, entre otras cosas, puso en mora al Ayuntamiento del Distrito Nacional, a los fines de que cumpla con la obligación de remitir al Concejo de Regidores para su aprobación, el contrato de publicidad exterior;
- h) A través del acto núm. 912-2015 de fecha 18 de noviembre de 2015, Impacto Urbano, S.R.L., le notificó al Ayuntamiento del Distrito Nacional y su alcalde, Esmérito Salcedo Gavilán, a los fines de que se abstengan de continuar efectuando asignación de espacios en la vía pública a las restantes empresas de publicidad exterior, hasta tanto no cumpla con la obligación de asignar a su favor los espacios que le corresponde para proceder a la colocación de sus vallas conforme se obligó en la cláusula segunda del acuerdo transaccional y en caso de no obtemperar a ejecutar su obligación, procederá a recurrir por las vías legales y judiciales.

HECHO A CONTROVERTIR

- A) Determinar, si el recurrido, AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, han dado cumplimiento a las cláusulas contractuales estipuladas en el “*contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior*” suscrito entre estos y la recurrente, sociedad comercial Impacto Urbano, S.R.L., en fecha 30 de abril de 2014, y por vía de consecuencia, si procede, que los mismos sean condenados al pago de una suma indemnizatoria por los daños y perjuicios acarreados por el denunciado incumplimiento, así como la interposición de un astreinte.

APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS

³Núm. CE-0050-14.

⁴Literal (b), considerando 8.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

16. Al tenor del artículo 139 de nuestra Carta Fundamental, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, en ese sentido al ser el Tribunal Superior Administrativo un órgano jurisdiccional miembro del Poder Judicial de la República Dominicana es parte del Estado Dominicano por lo cual es nuestro deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de la indicada Constitución Política.

17. Con el presente recurso contencioso administrativo, la recurrente, la sociedad comercial IMPACTO URBANO, S.R.L, pretende, sea ordenado que la recurrida cumpla con el Convenio de Publicidad Exterior y de reinstalar las seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias en el lugar en que originalmente se encontraban dentro del Distrito Nacional, obligación prevista en el Contrato Transaccional suscrito entre éstos y la parte recurrente en fecha 30 de abril de 2014, estableciendo que, *trata de un conflicto que se origina como consecuencia de la revocación unilateral de unos acuerdos, unas autorizaciones que el ayuntamiento ocurrió para la instalación de valles para la publicidad exterior, que esto la empresa la parte recurrente fue dedicada a publicidad exterior desde 1999 con autorizaciones del ayuntamiento se revocan esas autorizaciones y se inicios el proceso litigioso que concluyó con acuerdos anteriores en el acuerdo transaccional de ayuntamiento, asume dos obligaciones a favor de una indemnizaciones y la reinstalación de aproximadamente 619 vallas en las vías públicas esa segunda obligación quedó condicionada la suscripción de un contrato en plantea una publicidad exterior entonces ese acuerdo se cumplió parcialmente, el ayuntamiento pagó un monto indemnizatorio con el cual se comprometió lo que evidentemente demuestra una esencia a los opositores unidad en el acuerdo transaccional, sin embargo, con respecto a la segunda obligación, pues ahí un incumplimiento reiterado que obligó a esta posición del recurso contencioso principal eso generó varias decisiones fue por segunda vez en la suprema corte de justicia y la suprema corte de justicia lo envía a este tribunal ¿por qué? porque el tribunal principal no tomó en cuenta la existencia de esta obligación precisa de que el ayuntamiento tenía la obligación de no solamente elaborar el contrato que sea exterior, sino también someterlo al contador de suplidores para que se pudiera triple con la obligación establecida en estas dos transacciones, no hay voluntad para cumplir con esa obligación eso genera un incumplimiento reiterado que afecta a los derechos e intereses de la parte de las personas entonces básicamente lo que tiene que hacer este tribunal en base a los puntos de derecho, que la Tercera de la Suprema Corte De Justicia es determinar algunos elementos fundamentales, primero, la existencia del acuerdo transaccional, segundo incumplimiento reiterado por parte del ayuntamiento de una de las obligaciones de ese acuerdo tercero, que ese incumplimiento ha generado un daño y un perjuicio de los intereses de la parte recurrente, que, por consiguiente, en la parte recurrida, pues hemos comprometido su responsabilidad, como deja constancia la tercera sala de la suprema corte de justicia en la*



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

sentencia de mismo entonces, en base a esas consideraciones.

18. Por su lado, la parte recurrida, AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL y la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, solicitan el rechazo por improcedente mal fundada y carente de base legal el recurso contencioso administrativo.

19. Con la finalidad de un mejor entendimiento del presente proceso, procederemos a analizar la causa sometida a nuestra consideración de la siguiente manera: 1. La responsabilidad Contractual asumida por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional con la empresa Impacto Urbano S.R.L., la fuerza vinculante del convenio y las obligaciones contenidas en ella. 2. La naturaleza de las obligaciones asumidas en el contrato suscrito entre las partes, particularmente la suscripción del contrato adicional; 3. La continuidad del Estado en las negociaciones realizadas con los particulares. 4. La responsabilidad patrimonial del Estado producto de sus actuaciones.

1. La responsabilidad Contractual asumida por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional con la empresa Impacto Urbano S.R.L., la fuerza vinculante del convenio y las obligaciones contenidas en ella.

20. El tribunal señala el artículo 29 de la Ley núm. 1494, que Instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con soporte en el artículo 1315 del Código Civil, según el cual *“El que reclama la ejecución de una obligación, debe probarla. Recíprocamente, el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación”*; texto del cual dimana el principio de general de la prueba, el cual profiere que la carga de la prueba recae sobre el ente activo e impulsor del proceso, que en la especie es la parte recurrente.

21. El artículo 2, de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, establece que la Definición y Objetivos del Ayuntamiento es *“El ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes lo determinen.”*

22. Conjuntamente el Artículo 52 de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, establece que el Concejo Municipal, *“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*



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

autónomos que de él dependan y las empresas municipales. (...) b) Aprobación de delegaciones municipales a iniciativa de la sindicatura; (...)”

23. También, la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, en su artículo 19, establece que: “*el ayuntamiento ejercerá como propias o exclusivas la competencia en los siguientes asuntos: [...] b) Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.*”.

24. La doctrina judicial define los Contratos Administrativos “Como la forma o acto jurídicos que se realiza mediante acuerdo entre la Administración y otro sujeto de derecho, es decir, no se trata de un acto que emana de la voluntad unilateral de la Administración, sino de un acuerdo de voluntades, en el que la Administración es una de las partes contratantes” [Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0524/18 de fecha 5/12/2018].

25. Continúa indicado la referida alta Corte: “en el contexto del ejercicio de la potestad administrativa que tiene la administración pública en el manejo de los intereses públicos, existen los contratos administrativos, los cuales son el instrumento que permite a la administración contratar con los particulares, teniendo por objeto las concesiones de servicios u obras públicas, así como el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado por parte de particulares”.

26. Nuestro Código Civil en su artículo 2044 indica: “La transacción es un contrato por el cual las partes terminan un pleito comenzado, o evitan uno que pueda suscitarse. Este contrato deberá hacerse por escrito”; continúa en su artículo 2052 “Las transacciones tienen entre las partes la autoridad de cosa juzgada en última instancia. No pueden impugnarse por error de derecho, ni por causa de lesión”.

27. Al respecto, conforme los documentos aportados, este colegiado ha podido comprobar: a) que en fecha 30 de abril de 2014, la empresa Impacto Urbano, S.R.L, el Ayuntamiento del Distrito Nacional y su entonces alcalde, señor Esmérito Salcedo Gavilán, suscribieron un contrato transaccional, el cual fue denominado como: “*contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior*” marcado con el núm. AE-0030-14; el cual tenía como objeto el concluir distintas acciones legales que fueron iniciadas por la actual recurrente, en ocasión de las acciones materializadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en el retiro de las vallas publicitarias propiedad de Impacto Urbano, S.R.L.; por tanto esta sala advierte que en la especie se trata de un contrato transaccional de características administrativo; por encontrarse aplicable las disposiciones de los artículo 2044, 2052 del Código Civil; y el precedente del Tribunal Constitucional citado previamente.

28. Continuando con el análisis del referido contrato transaccional se puede evidenciar que el



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

mismo establecía en su contenido distintas obligaciones con respecto a ambas partes, que entre ellas se establece como “Primero: Las partes suscribientes, por medio del presente contrato, DECLARAN Y HACEN CONSTAR, que han llegado a un acuerdo definitivo y satisfactorio para poner fin a todas las acciones, demandas, recursos, litis, reclamaciones y diferencias existentes entre ellas, particularmente todas las que tienen como causa y objeto el retiro de Seiscientos Diecinueve (619) vallas propiedad de la Tercera Parte, las cuales se encontraban colocadas en el territorio correspondiente a la administración del Ayuntamiento del Distrito Nacional. En tal sentido, LA PRIMERA PARTE y LA SEGUNDA PARTE, reconocen los derechos de LA TERCERA PARTE, de reinstalar y mantener en los espacios públicos del territorio del Distrito Nacional, los seiscientos diecinueve (619) elementos publicitarios o vallas que fueran removidos”

29. Por tanto, esta sala del Tribunal Superior Administrativo puede advertir que el propósito del contrato suscrito entre las partes hoy en litigio consistió en la terminación de los conflictos judiciales iniciados producto del retiro de vallas publicitarias propiedad de la actuar recurrente; así como la obligación por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional de permitir la reinstalación de las mencionadas vallas publicitarias.

2. La naturaleza de las obligaciones asumidas en el contrato suscrito entre las partes, particularmente la suscripción del contrato adicional.

30. El mencionado acuerdo transaccional analizado (Acuerdo Transaccional celebrado en fecha 30 de abril del 2014, entre Ayuntamiento del Distrito Nacional e Impacto Urbano S.R.L), establece en su párrafo I del ordinal segundo, la forma en la cual se produciría la reinstalación de las mencionadas vallas publicitarias, a saber, fue pactado: “LAS PARTES han acordado que la reinstalación de dichas vallas, se llevará a cabo de la siguiente manera: (i) La cantidad de Cuatrocientos treinta y tres (433) vallas, equivalentes al Setenta por ciento (70%) de las Seiscientos diecinueve (619) vallas, serán colocadas en los mismos puntos donde LA TERCERA PARTE las tenía colocadas, lugares que se encuentran establecidos y descritos en un listado contenido en el documento identificado como Anexo B), el cual forma parte integral del presente contrato, por lo que las partes contratantes lo firman y sellas; y (ii) la cantidad de Ciento Ochenta y seis (186) vallas, equivalentes al Treinta por ciento (30%) de las seiscientos diecinueve (619) vallas, serán colocadas en lugares distintos a aquellos donde LA TERCERA PARTE las tenía colocadas, puntos que serán determinados por común acuerdo entre las partes, con posterioridad al presente contrato y en el momento en que las mismas serán colocadas, según se establece más adelante”

31. En relación con el esquema para la entrega de las referidas vallas, continúa estableciendo el contrato en su párrafo II del ordinal segundo: “LA PRIMERA PARTE entregará a LA TERCERA



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

PARTE los espacios donde ésta reinstalará sus vallas publicitarias, siguiendo el esquema que se indica a continuación, estableciendo como orden de prioridad los primeros cuatrocientos treinta y tres (433) emplazamientos correspondientes al setenta por ciento (70%) indicado en el párrafo anterior, a saber: (i) Ciento cincuenta (150) puntos serán entregados y disponibles a partir de la firma del presente contrato; Anexo C) listado de los primeros ciento cincuenta (150) puntos (ii) ciento cincuenta puntos (150) puntos serán entregados a los tres (3) meses posteriores a la firma del presente contrato; (iii) Ciento treinta y tres (133) puntos serán entregados a los seis (6) meses posteriores a la firma del presente contrato; y, (iv) Ciento ochenta y seis (186) puntos serán entregados nueve (9) meses posteriores a la firma del presente contrato; con los cuales se completa la cantidad total de SEISCIENTOS DIECINUEVE (619) espacios.”

32. Continúa indicando el mencionado contrato en su ordinal Tercero: “Para cumplimentar la instalación de las vallas, tal y como se ha establecido, LA PRIMERA y LA TERCERA PARTES suscribirán un contrato adicional a este documento, el cual tendrá una duración de diez (10) años, prorrogables por el mismo período, en caso de que ninguna de las partes denunciara la decisión de rescisión o terminación de este contrato en un plazo de ciento veinte (120) días antes de su terminación, quedará prorrogado automáticamente y sin ningún otro requisito por los próximos diez (10) años. Los primeros diez (10) años se contarán a partir de la entrega de los seiscientos diecinueve (619) espacios donde IMPACTO URBANO S.R.L. reinstalará sus vallas publicitarias. El texto de dicho contrato se anexa al presente documento, como Anexo D), y forma parte del mismo, por lo cual las partes lo inicialan y sellan, y será suscrito inmediatamente después de que la presente transacción sea ratificada por el Concejo Municipal”.

33. Luego de verificar el contenido del acuerdo transaccional, sobre el punto de derecho remitido en ocasión del reenvío producido por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, esta sala del Tribunal Superior Administrativo, puede advertir ciertos aspectos: 1. Que el objeto principal del contrato transaccional suscrito en fecha 30 de abril del 2014 por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la empresa Impacto Urbano S.R.L., consistió en la terminación de los litigios productos del retiro realizado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional de las vallas publicitarias propiedad de Impacto Urbano S.R.L.; 2. Que mediante el contrato el Ayuntamiento del Distrito Nacional reconoce que Impacto Urbano S.R.L., tiene el derecho de reinstalar Cuatro Cientos Treinta y Tres (433) vallas publicitarias que le fueron retiradas y además otorga la cantidad de Ciento Ochenta y seis (186) vallas nuevas; entregando a la empresa Impacto Urbano S.R.L., la cantidad de seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias. 3. Que se establece como condición para la instalación de estas vallas la suscripción de un contrato adicional, que será efectuado únicamente luego de que el Concejo Municipal procediera a ratificar el contrato transaccional de fecha 30 de abril del 2014.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

34. En esas atenciones, el tribunal advierte que, para cumplir con uno de los objetos principales y obligación del Ayuntamiento del Distrito Nacional, contenido en el contrato transaccional suscrito entre las partes en conflicto, se hacía necesario, en primer término, que el Consejo Municipal procediera a ratificar el referido contrato. Al respecto, se encuentra depositado en el expediente la Resolución 25/2014 de fecha 2 de mayo del año 2014 mediante la cual el Concejo Municipal procede a resolver: “Primero: Aprobar, como al efecto aprueba, el acuerdo transaccional suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la empresa Impacto Urbano, S.R.L., en fecha 30 de abril de año 2014, como forma de solucionar definitivamente el conflicto judicial suscitado entre ambas partes”; que resulta ser la misma resolución que en su ordinal Cuarto indica: “Ordenar como al efecto ordena, que el contrato de publicidad exterior, suscribirse entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Empresa Impacto Urbano S.R.L., sea sometido por ante este Concejo de Regidores para su ratificación.”.

35. De tal manera que se puede advertir que la condición requerida para suscribir el contrato adicional contemplado en el ordinal Tercero del Contrato celebrado entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la empresa Impacto Urbano S.R.L., en fecha 30 de abril del 2014, fue cumplida, producto de la emisión de la resolución 25/2014 previamente citada.

36. Según consta en la certificación número SG/355/2015 de fecha 02 de julio de 2015, la Secretaría del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por instrucciones del entonces Alcalde Sr. Emerito Salcedo Gavilán, solicita la Aprobación Suscripción contrato de publicidad exterior ADN-Impacto Urbano, S.R.L., cuyo borrador constituyó anexo del acuerdo Transaccional entre ambas partes de fecha 30 de abril del 2014; solicitud que fue recibida el 2 de julio del 2015, por la presidencia del Concejo Municipal.

37. Que, en esas atenciones, esta Sala ha podido verificar que hasta la fecha el Concejo Municipal no ha procedido a ratificación del contrato de publicidad exterior suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Empresa Impacto Urbano S.R.L., el cual fue firmado el borrador (el cual consta depositado) así como remitido al referido concejo municipal, como previamente indicamos; por lo cual actualmente el Ayuntamiento del Distrito Nacional por la inacción del Concejo Municipal en la ratificación del contrato adicional (suscrito y remitido), se encuentra en franco incumplimiento contractual en perjuicio de la recurrente Impacto Urbano S.R.L.,

38. Que el Ayuntamiento del Distrito Nacional según contempla la ley 176-07 establece en su artículo 31: “El ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y está constituido por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario y de fiscalización que se



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

denominará concejo municipal, y estará integrado por los regidores/as, y un órgano ejecutivo o sindicatura que será ejercido por el síndico/a, los cuales son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, y estarán interrelacionados en virtud de las atribuciones, competencias y obligaciones que les confiere la Constitución de la Republica y la presente ley”.

39. El Ayuntamiento a pesar de encontrarse dividido en órganos para su gestión, tanto en el Concejo Municipal como la alcaldía; se trata de una sola entidad; por tanto, al momento que uno de esos órganos se encuentra en franco incumplimiento, como resulta ser en el caso en particular por parte del Concejo Municipal al no ratificar el borrador de contrato de publicidad exterior el cual fue remitido por la Alcaldía mediante la la certificación número SG/355/2015 de fecha 02 de julio de 2015, que tiene su fundamento en el contrato transaccional de fecha 30 abril del 2014 debidamente ratificado mediante la resolución número 25/2014 de fecha 2 de mayo del año 2014, compromete al ayuntamiento en su totalidad.

40. Que, por tratarse de órganos independientes en el ejercicio de sus funciones, y verificando que la alcaldía ha cumplido con la remisión del referido borrador de acuerdo de publicidad exterior al presidente del Concejo Municipal para su ratificación, y que resulta ser la falta de ratificación lo que ha producido el incumplimiento manifiesto por parte del ayuntamiento a las disposiciones contractuales asumidas por este en favor del recurrente Impacto Urbano S.R.L, y en ánimo de lograr la materialización de las convenciones, se procede a ordenar la Ejecución del “*contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior de fecha 30 de abril del 2014*”; como se indicará en el dispositivo de esta decisión ordenándole al Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, proceder a la Ratificación del Contrato de Publicidad Exterior celebrado entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la empresa Impacto Urbano S.R.L., según como se indicó en la resolución número 25/2014 de fecha 2 de mayo del año 2014 en su numeral cuarto, emitida por dicho Concejo Municipal.

3. La continuidad de la administración en las negociaciones realizadas con los particulares.

41. El referido contrato transaccional ratificado mediante la resolución número 25/2014 de fecha 2 de mayo del año 2014, indica en su párrafo III del ordinal segundo, lo siguiente: “LA PRIMERA Y LA SEGUNDA PARTE se comprometen a realizar todas las gestiones y diligencias necesarias que en el orden administrativo, así como técnico, o de cualquier otra naturaleza, incluyendo el sometimiento de las correspondientes resoluciones, permisos, contratos o reglamentos que fueren necesarios, con la finalidad de ejecutar la instalación de las vallas o elementos publicitarios propiedad de IMPACTO URBANO, S.R.L., tal y como ha sido pactado.”. En esas atenciones el Ayuntamiento del Distrito Nacional y el entonces alcalde el Sr. Esmerito Salcedo Gavilan, se



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

comprometieron a realizar todas las diligencias necesarias con la finalidad de cumplir con lo pactado en dicho contrato, hasta tanto la hoy recurrente pueda ejecutar la instalación de las vallas.

42. El Tribunal Constitucional en su sentencia, al momento de referirse a la protección de la seguridad jurídica y la continuidad del Estado ha indicado: “Según se ha indicado previamente, el propósito de preservar las situaciones jurídicas consolidadas reposa en la protección de la seguridad jurídica, la cual ha sido «[...] concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios». Sumado a esto, la doctrina más autorizada señala que se impone además la prevalencia de la continuidad del Estado, principio jurídico de derecho internacional público, según el cual la personalidad jurídica de este último no puede resultar afectada por cambios sobrevenidos en cuanto a su organización constitucional o a la extensión de su territorio”. (Sentencia TC/0028/22 de fecha 26 de enero del 2022).

43. En esas atenciones, la recurrente IMPACTO URBANO S.R.L., contrató con el ayuntamiento del Distrito Nacional, y su entonces alcalde se comprometió a realizar las actuaciones necesarias para cumplir con lo pactado, cuestiones que debido a la continuidad del Estado y de la Administración le persisten a la actual incumbente; por tanto la actual alcalde tiene la obligación y compromiso de realizar las gestiones necesarias para lograr el cumplimiento de lo pactado por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional con la actual recurrente. En tal sentido, esta sala procede a ordenar a la alcaldesa Rosa Carolina Mejía Gómez, realizar todas las gestiones y diligencias necesarias para cumplir con lo pactado tendente a lograr la materialización de la reinstalación de las vallas publicitarias por parte de la recurrente Impacto Urbano, S.R.L, de la forma en cómo se indicará en la parte dispositiva de esta decisión.

3. La responsabilidad patrimonial del Estado producto de sus actuaciones.

44. La parte recurrente, IMPACTO URBANO, S.R.L, pretende el pago de la suma de (RD\$281,892,600.00) pesos dominicanos como justa indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la omisión del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), daños que aduce se originan por el lucro cesante corresponden a la indisposición de las 619 vallas publicitarias a razón de RD\$14,000,000.00 mensuales.

45. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración encuentra su norma principal en el



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

artículo 148 de la Constitución Dominicana que condiciona la misma a varias condiciones que son: A) La calidad del agente que comete el perjuicio, es decir que se trate de un ente público o de un ente de derecho privado que actúa por delegación pública; B) El daño, real y verificable; y C) Que nazca de una actuación tipificada como antijurídica o fuera del ordenamiento jurídico

46. La responsabilidad patrimonial consagrada por la Constitución en su artículo 148, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que: *“El texto constitucional vigente en nuestro país ha otorgado autoridad a las entidades públicas y a sus funcionarios o agentes; de ahí que les haga pasibles de comprometer la responsabilidad civil preceptuada en su artículo 148, que al respecto prescribe: Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica”*.

47. Es preciso indicar, que el artículo 57 de la Ley 107-13, sobre Procedimiento Administrativo, en su apartado a la Responsabilidad de los entes públicos y del personal a su servicio, establece en cuanto a la Responsabilidad subjetiva, lo siguiente: *“El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación”*.

48. El ordenamiento jurídico actual en materia de Responsabilidad Patrimonial encuentra sus bases (principalmente) en la Constitución Política Dominicana y la Ley núm. 107-13 del 6 de agosto del año 2013; a partir de esos textos la sociedad dominicana adoptó la responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 148 de la Carta Magna), en efecto, el patrimonio de la Administración Pública e incluso del propio funcionario pueden ser susceptibles de afectación a modo de indemnización. Sin embargo, lo que nos concierne en esta ocasión no se trata de la solidaridad de esa responsabilidad, sino la vertiente que la condiciona a una antijuridicidad.

49. La falta supone una actuación contra el derecho del otro; derecho que puede resultar para ese otro ya sea de un contrato, ya sea de la ley, ya sea de los principios de justicia. Por esa razón es que un servidor público no compromete su responsabilidad patrimonial cuando el daño es causado por el ejercicio de un derecho. Para que el ejercicio de un derecho causante de un daño comprometa la responsabilidad patrimonial del servidor público es preciso probar que su titular lo ejerció con ligereza censurable, o con el propósito de perjudicar, o con un fin contrario al espíritu del derecho ejercido”.

50. De los artículos citados precedentemente se consagra la denominada responsabilidad subjetiva, que pende en perjuicio del Estado, que en contraposición con este tipo de



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

responsabilidad está la llamada responsabilidad objetiva, que su diferencia más notable respecto de la primera, es que en esta última no resulta necesario probar, que la reparación del daño que se reclama se ha producido debido a una falta de parte del Estado o propiamente dicho del incumbente responsable de la entidad particular que se demanda, por contraposición en el ámbito de la responsabilidad subjetiva se hace imprescindible probar de cara al tribunal que el daño que ha recibido la parte demandante ha obedecido a la mala actuación de parte de la administración.

51. En cualquier orden de responsabilidad se hace necesario que se configuren varios elementos a saber: a) Una falta; b) Un daño y c) Un nexo entre la falta y el daño. En el caso que nos ocupa podemos verificar que la falta ha consistido en el incumplimiento contractual por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional, al no haber materializado su obligación del Concejo Municipal ratificar el contrato de publicidad exterior suscrito entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Empresa Impacto Urbano, S.R.L, lo que ha impedido que la actual recurrente, Impacto Urbano S.R.L., proceda a reinstalar las seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias. Por tal sentido, quedamos demostrado de manera clara los elementos constitutivos para la responsabilidad patrimonial del Estado a saber, la falta: la cual en el presente caso se materializa en el incumplimiento contractual comprobado por parte del Ayuntamiento Del Distrito Nacional, y el daño: consistente en este caso en la imposibilidad por parte de Impacto Urbano S.R.L., en reinstalar las vallas publicitarias; este daño es el resultado directo de la falta consistente en el incumplimiento de la ratificación del contrato adicional contemplado.

52. En ese tenor, el tribunal que conoce de la demanda en responsabilidad no puede presuponer los daños de lo que ha sido víctima el accionante, porque actuar de ese modo es abandonar su rol de árbitro, de tercero imparcial, y pasaría sin mayores discusiones a formar parte de la barra de abogados que conforman el staff legal de los accionantes; que al respecto el artículo 59 de la ley 107-13 estipula lo siguiente: *“Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivos. La prueba del daño corresponde al reclamante”*. De lo que anterior resulta insoslayable la imperiosa necesidad que tiene el reclamante de probar de cara al tribunal la manifestación de los daños que exige reparar.

53. Cuando los daños han sido demostrados como en el caso de la especie, empero no existe elementos de pruebas suficientes para cuantificar los mismos, en virtud del artículo 128, del Código de Procedimiento Civil, el cual establece: *“Las sentencias que condenen a daños y perjuicios, contendrán la liquidación u ordenarán que se presenten por estado”*, se podrá ordenar la liquidación por estado de los mismos. En el presente caso, la parte recurrente realiza unas argumentaciones con respecto a cuanto sería cuantificable en metálico el daño causado, sin embargo estos elementos no son suficientes para este tribunal proceder a cuantificar los mismos, a pesar de que queda reconocido y declarado la existencia de unos daños en contra de la recurrente



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO SEGUNDA SALA

que deben ser indemnizados, por lo cual, se procede a ordenar la liquidación por estado de estos daños, en la forma en cómo será indicado en la parte dispositiva de esta decisión.

4. Sobre la imposición de astreinte para garantizar el cumplimiento de la obligación.

54. La parte recurrente solicita la imposición de una astreinte en contra del Ayuntamiento del Distrito Nacional, con la finalidad de compeler a dicha institución al cumplimiento de lo decidido por esta Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. A decir por la Suprema Corte de Justicia, el concepto de astreinte es definido: que la figura de la astreinte es un medio de coacción pecuniario que emplean facultativamente los tribunales para vencer la resistencia de los condenados a ejecutar sus decisiones como manifestación de su autoridad, a fin de asegurar la ejecución de una sentencia.

55. Así, para el Tribunal Constitucional dominicano, la institución de la astreinte se ordena en beneficio del agraviado, por lo que: no lo hará con el ánimo de otorgarle una compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agraviante al cumplimiento de la decisión dictada.

56. El Tribunal Constitucional mediante la sentencia TC/438/2017 citando la sentencia TC-0344-14, de 23 de diciembre de 2014, estableció lo siguiente: “ee) En efecto, la posibilidad de condenación a una astreinte es una facultad discrecional otorgada a los jueces de amparo, que encuentra sus límites en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pero sobre la cual el legislador no ha impuesto la obligación de fijarlo a favor del agraviado, del fisco o de instituciones sociales públicas o privadas dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan alguna vinculación con el tema objeto del amparo; sino que, de igual manera, la determinación del beneficiario de la astreinte liquidada queda dentro de las facultades discrecionales de los jueces de amparo...”

57. Por las precedentes razones contempladas, esta Sala del Tribunal Superior Administrativo, procede a imponer una astreinte al Ayuntamiento del Distrito Nacional a ser pagado a favor de la parte recurrente Impacto Urbano S.R.L., por cada día de retraso en el cumplimiento de las obligaciones ordenadas en esta decisión, lo cual se hará por el monto establecido en el dispositivo de esta decisión.

58. El tribunal señala que, al tratarse de un Recurso Contencioso Administrativo, procede declarar el proceso libre del pago de las costas procesales, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO
SEGUNDA SALA

59. Esta decisión fue adoptada a unanimidad de los jueces que conforman el tribunal, según los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El tribunal administrando justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución, las demás leyes y los tratados, convenios y pactos internacionales adoptados por la República Dominicana:

F A L L A

PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, de fecha de fecha 25 de julio del año 2024, interpuesto por la empresa IMPACTO URBANO, S.R.L contra el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), por haber sido incoado de acuerdo con la ley y el Derecho.

SEGUNDO. ACOGE el referido recurso, en consecuencia, ORDENAR al AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), como institución pública la ejecución del *contrato núm. AE-0030-14* denominado como: *Contrato transaccional definitivo y convenio de ejecución de contrato de publicidad exterior de fecha 30 de abril del 2014, ratificado mediante la resolución núm. 25/2014 de fecha 2 de mayo del 2014, en consecuencia:* 1. ORDENA: Al Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional la ratificación del Convenio de Publicidad Exterior y de reinstalar las seiscientos diecinueve (619) vallas publicitarias en el lugar en que originalmente se encontraban dentro del Distrito Nacional, obligación prevista en el Contrato Transaccional; 2. ORDENA: al actual alcalde del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en este momento la Sra. Rosa Carolina Mejía Gómez, a realizar todas las diligencias necesarias para lograr la ratificación por parte del Concejo Municipal, conforme a lo ordenado previamente.

TERCERO: Otorga un plazo de sesenta (60) días calendarios al AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) para el cumplimiento, a partir de la notificación de la presente sentencia.

CUARTO: IMPONE al AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), una astreinte en la suma de Cinco Mil Pesos Dominicanos (RD\$5,000.00) por cada día de retraso en el incumplimiento de la presente sentencia; a ser pagado a favor del recurrente IMPACTO URBANO S.R.L.



REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDA SALA

QUINTO: CONDENA al AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN), al pago de daños y perjuicios producto del incumplimiento contractual materializado por su parte, a favor de la empresa Impacto Urbano S.R.L, ordenando la liquidación por estado de la indemnización relativa a dichos daños ocasionados.

SEXTO: DECLARA el proceso libre del pago de las costas, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

SEPTIMO: ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a la parte recurrente la empresa IMPACTO URBANO, S.R.L, a la parte recurrida el AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN) y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

OCTAVO: DISPONE que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo, según el artículo 38 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Y por esta nuestra sentencia, así se pronuncian, ordenan, mandan y firman.

La presente sentencia fue firmada digitalmente, en fecha treinta (30) días del mes de enero del año dos mil veinticinco (2025), por los magistrados ANTONIO O. SÁNCHEZ MEJÍA, Juez presidente; MARÍA GUILLERMINA CALDERÓN ABREU, Jueza; EDWARD A. ABREU A, Juez; que integran la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y por ANGELA R. GONZÁLEZ L., secretaria auxiliar del Tribunal Superior Administrativo. Fin del documento.

“Certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y/o secretaria que figuran en la estampa”.