REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-2587

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro [redacted] y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaría de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **29 de agosto de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Ecotrade, SRL., contra la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00738 de fecha 13 de septiembre de 2024 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 18 de noviembre de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos de Ecotrade, SRL., representada por [redacted].

2. El memorial de defensa fue depositado en fecha 9 de diciembre de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], el Ayuntamiento del Distrito Nacional representado por [redacted], presentó su defensa.

3. Del mismo modo, a través del memorial depositado en fecha 29 de enero de 2025 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, la Procuraduría General Administrativa representada por el Lcdo. [redacted] presentó la defensa en favor del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

4. Mediante dictamen depositado en fecha 2 de abril de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Judicial suscrito por la Lcda. Fadulia [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. En fecha 29 de marzo de 2023 el Ayuntamiento del Distrito Nacional mediante comunicación núm. DPU-2023-0155 objetó la solicitud de permiso de cambio de uso de suelo incoada por Ecotrade, SRL.; posteriormente, dicha comunicación fue objeto de un recurso de reconsideración el cual resultó ser rechazado por la Dirección de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional a través de la resolución núm. DPU-EXT-2023-0211 de fecha 1 de junio de 2023.

6. Inconforme, Ecotrade, SRL., interpuso un recurso jerárquico en su contra el cual resultó ser rechazado por el Despacho de la Alcaldía del Distrito Nacional por medio de la resolución núm. 01/2023 de fecha 9 de agosto de 2023, interponiendo en su contra un recurso contencioso administrativo dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00738 de fecha 13 de septiembre de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, incoado en fecha 9 de octubre del 2023, por la

entidad Ecotrade, S.R.L., en contra del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por cumplir con los requisitos legales previstos para la materia. **SEGUNDO:** Rechaza en cuanto al fondo el presente Recurso Contencioso Administrativo, y, en consecuencia, Confirma en todas sus partes la resolución núm. 01-2023, de fecha 9 de agosto del 2023, emitida por el Despacho de la Alcaldía del Ayuntamiento del Distrito Nacional, conforme a los motivos expuestos. **TERCERO:** Declara el proceso libre de costas. **CUARTO:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada vía secretaría general, a la parte recurrente, Ecotrade, S.R.L., a la parte recurrida, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, y a la Procuraduría General Administrativa (PGA), partes envueltas en el caso. **QUINTO:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: **"Primer medio:** Violación al deber de motivación. Falta de base legal. **Segundo medio:** Desnaturalización de los hechos y pruebas" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Incidentes

Sobre el interés casacional

9. Previo al examen de los medios de casación propuestos en el presente recurso, procede que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia determine si, en la especie, se encuentran reunidos los presupuestos de admisibilidad cuyo control oficioso prevé la ley de conformidad con el artículo 10 numeral 3 de la Ley núm. 2-23.

10. En ese tenor, es menester indicar que *la noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables de estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[1].

11. El artículo 10 de la Ley núm. 2-23 sobre recurso de casación, dispone los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que procede contra: *1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado de capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores;*

[1] Ley 2-23, sobre recurso de casación del 17 de enero 2023, considerando sexto.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales. 2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente … la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear doctrina.

12. Es así que el interés casacional, como institución procesal, prevé tres (3) vertientes; en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Igualmente, existe el interés casacional presunto aplicable a un glosario de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa. Nos referimos a las señaladas en el numeral 1 del artículo 10, las cuales son las siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo contexto, se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del ámbito y alcance del artículo 12 de la Ley núm. 2-23.

13. De conformidad con la citada ley, el recurso de casación se concibe en el nuevo contexto procesal como vía de derecho que plantea un marco regulatorio con eje de optimización donde prevalece una visión institucional. En el ámbito de la regulación se trata de una vía restrictiva que procede contra las sentencias que enuncia el artículo 10 en sus respectivos numerales. En ese sentido, el numeral 3 de dicho texto legal habilita el recurso contra las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han

ordenado la suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional.

14. La naturaleza y esencia del interés casacional en su *test* de validación normativo de legitimación es distinto y está, consecuentemente, por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera semántica en el derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

15. Siendo así que el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los integrantes de esta Tercera Sala tiene efectividad respecto de los recursos de casación interpuestos a partir del 5 de noviembre del año 2023, como ocurre en el caso de la especie, pues el recurso de casación aquí analizado ha sido sometido el 18 de noviembre de 2024.

16. En tal sentido, se debe entender que cuando la parte recurrente ha omitido referencia al interés casacional, es decir, en el caso de no haber señalado siquiera en cuál de las tres (3) causales previstas respecto de ese instituto apoya sus medios de casación, los mismos deben ser declarados inadmisibles en vista de la imposibilidad de esta Tercera Sala de determinar la existencia o

no de dicho nuevo filtro introducido en el procedimiento de casación dominicano.

En cuanto a los medios de casación que generan interés casacional por violación a las reglas para el dictado de la sentencia a cargo de los jueces y tribunales (interés casacional presunto de conformidad al primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los jueces de esta Tercera Sala).

17. Conviene destacar que estas reglas para el dictado de la sentencia por parte de los jueces y tribunales se relacionan con los deberes funcionales del juez para la emisión de los fallos y tienen una influencia práctica en el proceso de que se trate. Esto tiene que ver con los deberes formales de los jueces cuya ausencia provoca que la sentencia así emitida se considere con defectos en cuanto a su corrección y calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, a la falta o errores de motivación.

18. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación con los cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta perpetrada por dicho funcionario respecto de la que no puede predicarse que haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación[2]. A eso se debe que las decisiones que adolezcan

[2] Es bien conocido el cambio de paradigma incorporado por la ley 2-23 en lo que se refiere a que la función principal de la casación es la unificación de la doctrina jurisprudencial. De ahí que la presencia de la figura del interés casacional es la de garantizar únicamente la presencia de procesos en que dicha función se verifique.

de este tipo de vicio no aplique la figura del interés casacional, todo de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por esta Sala en fecha 1 de agosto de 2023, pues debe considerarse que en esos casos existe un interés casacional presunto.

19. El interés casacional presunto existe cuando la norma que invoca el recurrente como fundamento de su recurso de casación es aplicable al juez y no a las partes, con lo que quedaría, en caso de que sea acogido el medio en cuestión, configurado un vicio de actividad (*in procedendo*). Esto último sucede cuando el juez que dictó el fallo impugnado violenta las reglas que rigen su accionar jurisdiccional o de funcionamiento de su profesión en lo que tiene que ver con el conocimiento y decisión de los asuntos sometidos a su consideración.

20. Lo anterior en vista de que, cuando el juez trasgrede las reglas que regulan el accionar de su profesión y comete un vicio de actividad —tal y como serían, a título de ejemplo simplemente enunciativo, todas las irregularidades relativas a la motivación de la decisión (insuficiencia, contradicciones, falta de ponderación de pruebas, omisión de estatuir, fallos *extra petita*, desnaturalización de hechos y pruebas, entre otras)—, su sentencia no hace doctrina jurisprudencial capaz de unificarse vía el instituto del interés casacional. De modo que este último no debe ser exigido cuando ocurre este

tipo de vicio. En cambio, cuando la norma que invoca el recurrente en casación en el medio que se examina se relaciona con el derecho aplicable a las partes, se estará alegando un vicio de juicio (*in iudicando*), respecto del cual cuando la Corte de Casación decida sobre este tipo de vicio hará doctrina para unificar los criterios dispares que hayan podido adoptar los tribunales inferiores, por lo que aplicarán aquí las disposiciones respecto del interés casacional contenidas en la Ley núm. 2-23, sobre recurso de casación.

21. Tras la lectura del memorial se advierte que la parte recurrente en sus medios de casación propone alegatos fundados en una *violación al deber de motivación, falta de base legal y desnaturalización de los hechos* del fallo impugnado; vicios que acceden a las normas requeridas para el dictado de la decisión y, por consiguiente, no resulta indispensable una justificación pormenorizada de la recurrente, dado que envuelven un interés casacional presunto; en consecuencia, *se procede al examen de los señalados medios de casación, por envolver un interés casacional presunto*.

22. De tal modo, que en su primer medio de casación propuesto la parte recurrente establece que en la sentencia impugnada carece de motivación y base legal, puesto que el tribunal *a quo,* de la negativa del Ayuntamiento del Distrito Nacional ante la solicitud de cambio de suelo, precisó que Ecotrade, SRL., no cumplía con las características de un local comercial de pequeña

escala sin exponer de manera completa los elementos de hecho que le permitieron llegar a esa conclusión.

23. Precisa la recurrente, que del fallo impugnado los jueces del tribunal del fondo justificaron el rechazo de la solicitud de cambio de uso de suelo de Ecotrade, SRL., al considerar el inmueble objeto de contestación no se trataba de un local comercial de pequeña escala no proveyó una motivación necesaria, puesto que no determinó los elementos que caracterizan a un local comercial de pequeña escala, mucho menos esbozó completamente los hechos en los que sustentó tal decisión; antes bien, continúa diciendo la recurrente, el tribunal *a quo* justificó la actuación de la parte recurrida en base a una acta de infracción, lo que entiende no puede utilizarse como un elemento de prueba suficiente para demostrar que dicho inmueble no se trataba de un local comercial de pequeña escala.

24. Precisando la parte recurrente, que la decisión impugnada contiene una exposición insuficiente de un hecho decisivo, constituyendo una falta de base legal ya que el tribunal *a quo* dio por establecido que el uso que se le daría al pretendido inmueble no se trataba de un local comercial de pequeña escala, como ha venido argumentando; entendiéndola incompleta y que provoca una dificultad sobre el control de la ley.

25. En el desarrollo de su primer medio de casación la parte recurrente expone violaciones distintas que, por su configuración y solución, serán examinadas por aspectos a fin de mantener la coherencia estructural de la sentencia.

26. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"… 13. En esas atenciones, del estudio de los argumentos esgrimido por cada una de las partes que conforman el presente proceso, se contrae, que el presente recurso busca que sea declarada la nulidad de una decisión que confirma la negativa del Ayuntamiento del Distrito Nacional de otorgar un permiso de cambio de uso de suelo en favor de la sociedad comercial Ecotrade, S.R.L., por presuntamente, la misma carecer de motivación suficiente. 14. El punto discutido nace, por el hecho de que la parte recurrida, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, sostiene, que mediante la resolución atacada sí fue debidamente motivada la razón por la cual fue rechazado el permiso de uso de suelo incoado por la entidad recurrente, y que, prueba de dicha situación es, que presuntamente, las argumentaciones que conforman la presente acción recursiva, fueron formuladas en réplica de las motivaciones otorgadas por la administración en la resolución número 01/2023, antes descrita. Además, indican, que la resolución de marras fue emitida observando los criterios objetivos contenidos en la resolución y ordenanza números 85/2009 de fecha 24 de noviembre del 2009 y 10/2020, de fecha 26 de septiembre del 2020, por lo que sí se encuentra apegada al principio de legalidad. (…) 20. Es de rigor precisar, que este colegiado comparte la visión, de que no cualquier motivación de la Administración es válida. Se precisa que

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

todo acto administrativo, que nazca del discurrir administrativo, cuente con una adecuada y correcta motivación, la cual tendría lugar si la motivación realizada en un determinado acto administrativo responde a los planteamientos formulados por las partes, atendiendo, a los criterios de racionalidad, razonabilidad, verificabilidad, logicidad y pertinencia jurídica, entre otros. Por consiguiente, una motivación, no necesariamente debe ser extensa, pero ha de aportar razones al punto litigioso controvertido. 21. En el marco de las observaciones precedentes, el Despacho de la Alcaldesa del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en la resolución objeto de nulidad, respecto al rechazo del permiso de uso de suelo, estableció: Que, en fecha 20 de febrero del 2023, la entidad Ecotrade, S.R.L., depositó por ante la Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, una solicitud de cambio de uso de suelo de residencial a comercial, (ADN-DPU-2023-0155), en el inmueble [redacted]. Que, según certificación emitida por la Dirección General de Impuestos Internos, (DGII), la actividad comercial de Ecotrade, S.R.L. consiste en lo siguiente: Venta de vehículo de motores, nuevos [redacted]., … Producción de energía eléctrica mediante fuente de energía solar, biomasa, eólica, geométrica. Que según la Certificación de Registro Mercantil de la entidad Ecotrade, S.R.L., su objeto social es: Importación, compra, venta de vehículos, desarrollo de tecnologías relacionadas al consumo de energía y otros tipos de productos, negocios, servicios. Financiamientos, venta de patinetas y Scooter, venta de bicicleta y motores eléctricos, servicio de capacitación y entrenamiento, seguridad y transporte. Que, en virtud de lo anterior, la entidad Ecotrade, S.R.L., no es un comercio de pequeña escala. Que de

conformidad a lo establecido en la Ordenanza 10-2020 del 26 de noviembre del 2020 (Modificación a la resolución 85-09) en la Zonificación Indicativa de Densidades (ZID), Polígono Consolidado 1, Unidad territorial b, solo se permiten viviendas unifamiliares de dos (02) niveles y comerciales de pequeña escala restringido a uno (1) por manzana en la calle Pablito Mirabal esquina calle J, del sector La Castellana, en el lado acera Norte, donde se encuentra localizado el inmueble. Y, en el lado acera Sur de la calle Pablito Mirabal se permiten tres (3) niveles…. 22. De lo anterior se desprende que, el rechazo del permiso peticionado por la entidad recurrente, encontraba su sustento en la resolución y ordenanza números 85/2009 de fecha 24 de noviembre del 2009 y 10/2020, de fecha 26 de septiembre del 2020, en virtud de las cuales, en el sector donde se encontraba ubicado el inmueble en razón del cual se realizaba la solicitud de uso de suelo que origina el presente, solo eran permitidas viviendas de dos niveles y locales comerciales de pequeña escala, requerimiento reglamentario, con el cual no cumplía la entidad comercial recurrente, tal y como le fue indicado en la resolución atacada. 23. Cabe destacar, que contrario a lo indicado por la parte recurrente, lo anterior evidencia que, en la especie, la actuación ejercida por la Alcaldía del Distrito Nacional, obedece a la figura jurídica administrativa denominada, Potestad Reglada, lo que significa, que la valoración de las solicitudes que les son sometidas, se encuentra completamente atadas a lo requerido en las resoluciones y ordenanza que regulan el requisito de lo peticionado, a recordar: resolución y ordenanza números 85/2009 de fecha 24 de noviembre del 2009 y 10/2020, de fecha 26 de septiembre del 2020., no significando esto, de manera alguna, ejercicio de discrecionalidad, ya que, indistintamente, los requisitos establecidos en los referidos documentos hayan sido emitidos por

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

el mismo organismo encargado de la emisión de los permisos de uso de suelos; por las resoluciones que contemplan dichos requisitos haber sido emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en ejercicio de sus facultades legales normativas, lo allí establecido le constriñe y atañe a todas las personas que haya que otorgarle un determinado permiso de uso de suelo así como al ayuntamiento mismo. 24. En otras palabras, cuando hablamos de potestad reglada, se entiende que, la autoridad administrativa competente para emitir una determinada decisión en torno a un asunto, no tiene un margen de discrecionalidad, -como se ha venido arguyendo-, sino que, debe actuar estrictamente conforme a lo que establecen sus reglamentaciones sin dar lugar a valoraciones subjetivas y priorizando el interés público y general. 25. Así las cosas, del estudio de la resolución y ordenanza números 85/2009 de fecha 24 de noviembre del 2009 y 10/2020, de fecha 26 de septiembre del 2020, se verifica que: a) El terreno donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de la solicitud, se enmarca en la categoría Densidad baja tipología BR. b) Que el uso compatible con los Polígonos consolidados de baja densidad de tipología (BR), es de Residencial unifamiliar, uso institucional y comercial de pequeña escala restringido a uno por manzana y que no coincida en una misma cuadra. Ni contaminantes, ni peligrosos. 26. Por otro lado, se puede constatar que, en virtud de una denuncia realizada por la junta de vecino del sector donde se encuentra ubicado el inmueble objeto de la solicitud de marras, a la entidad recurrente, le fue levantada en fecha 19 de enero del año 2023, -meses antes del sometimiento de la solicitud de origina el presente conflicto- el acta de infracción número: 19442, por, entre otras cuestiones, Cambio de uso de suelo sin permiso, y se detalló, lo siguiente: Una vivienda de dos (2) niveles donde se pretende instalar un almacén de depósito de

repuesto, sin los permisos correspondientes a la aprobación por la ADN. 27. En vista de lo antes advertido resulta necesario destacar, que el fin advertido e instaurado en el acta de infracción antes citada, es uno distinto al indicado por la entidad recurrente en su solicitud de cambio de uso de suelo y al esbozado por la misma mediante su instancia contentiva de recurso contencioso administrativo, a recordar: Centro de soporte, con la finalidad de que se realicen funciones meramente administrativas, por lo que, el hecho de se haya tomado en consideración, la actividad comercial que compone el objeto social indicado en el Certificado de Registro de Mercantil, a juicio de este colegiado y ante las inconsistencias antes percibidas, fue lo más objetivo, razonable, verificable e idóneo a los fines de salvaguardar el bienestar de los moradores del sector donde se encuentra el inmueble objeto de cambio de solicitud, y dar cumplimiento a las disposiciones instauradas en la resolución y ordenanza números 85/2009 de fecha 24 de noviembre del 2009 y 10/2020, de fecha 26 de septiembre del 2020. 28. En vista de los planteamientos que venimos realizando, y aplicando a la especie lo establecido en las consideraciones números 19 y 20, de la presente sentencia, somos del criterio de que, el Despacho de la Alcaldesa del Ayuntamiento del Distrito Nacional, sí realizó en la resolución impugnada una motivación acorde con el derecho fundamental a la debida motivación, en la medida en que, resultó razonable y ajustado a Derecho, por lo que no puede establecerse violación a la debida motivación del acto administrativo" (sic).

27. **Sobre la falta de motivación.** Ha sido sostenido por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia que *la necesidad de motivar las sentencias por parte de los jueces constituye una obligación, así como una garantía fundamental del*

justiciable de inexorable cumplimiento, la cual se deriva de las disposiciones del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil –supletorio en la materia- que exige para la redacción de las sentencias, la observación de determinadas menciones consideradas sustanciales, esto es, los fundamentos de hecho y de derecho que le sirvan de sustento así como las circunstancias que han dado origen al proceso[3].

28. Al hilo de lo anterior, frente a la crítica promovida formalmente por la ahora recurrente en casación, relativa a que en la sentencia que se impugna el tribunal *a quo* incurre en una falta de motivación y ponderación de las pruebas aportadas al litigio, es preciso indicar que los jueces del fondo están en la obligación de realizar un análisis de la pretensión contenida en el recurso que les apodera junto con su fundamentación jurídica que la precede, a fin de definir con la suficiente concreción cuál es el alcance de la acción sometida a su estudio.

29. Para garantizar el Estado de derecho en el ámbito de las relaciones entre la Administración pública y los administrados, los jueces del orden judicial han de otorgar una respuesta explícita a los medios impugnatorios en los que se sostenga un recurso contencioso administrativo, o las solicitudes de resarcimiento por concepto de incumplimiento en los casos de procesos de compras y contrataciones públicas o mixtas; esto supone, la eliminación de

[3] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-23-0459, 28 de abril 2023. Boletín Judicial inédito.

enfoques genéricos a la hora de dar una contestación a las pretensiones de las partes.

30. Al efecto, procede señalar que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en materia contencioso administrativa, al igual que la *Corte de Casación francesa*[4] y el *Consejo de Estado francés*[5], ejerce un control estricto sobre la motivación de las decisiones que le son sometidas al análisis casacional, de manera que controla la existencia de la motivación y el contenido de las premisas fácticas y jurídicas que contenga, observando que todos los medios, formalmente propuestos por las partes ante la jurisdicción contencioso administrativa, sean debidamente respondidos de manera adecuada y en consonancia con el ordenamiento jurídico vigente.

31. En tal sentido, el Estado de derecho pone a cargo de los jueces de la jurisdicción el mérito de examinar la calidad de la motivación, es decir, que *debe ser suficiente para justificar la parte dispositiva de la decisión y para permitir a la corte de casación ejercer el control de legalidad que le compete*[6]; resaltándose que el control de la legalidad interna de la decisión impugnada es más complejo ya que la corte de casación, a la vez que está obligada a vigilar que el juez que examinó el fondo ha respetado la norma de derecho, debe evitar convertirse

[4] CE 22 déc. 1922, §I.235.
[5] CE 23 nov. 1979, Landsmann, Rec. 430.
[6] Loc. Cit.

en una tercera instancia en razón de que *no actúa como juez del litigio, sino como juez de la sentencia que ha resuelto el litigio*[7].

32. En esa tesitura, esta Tercera Sala no ha podido constatar que los jueces del tribunal del fondo hayan incurrido en los vicios de falta de motivación y ponderación invocados por la recurrente, toda vez que del examen de la sentencia impugnada prevalece la correlación coherente entre la valoración de los medios de prueba aportados por las partes y la consecuente justificación jurídica que resulta proporcional a la reclamación promovida en casación, sin que de esta obligación pudiera mínimamente verificarse omisión al cumplimiento de la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales de las partes, menos todavía trasgresión al debido proceso; máxime, cuando los jueces del tribunal del fondo, al momento de examinar los elementos de prueba comprobaron, contrario a lo alegado por Ecotrade, SRL., que del inmueble objeto de contestación se ubicaba, sin los permisos correspondientes, un almacén de depósito de repuestos en una zona residencial, contraviniendo las reglamentaciones que, sobre asentamientos comerciales, emitiera la Alcaldía del Distrito Nacional.

33. **Sobre la falta de base legal.** Por criterio jurisprudencial reiterado de la Suprema Corte de Justicia, la falta de base legal como causal de casación *se*

[7] CE Sec. CB 22 av. 2005, Rec. 170; BJDU 2005.201 y RFDA 2005.557.

produce cuando los motivos dados por los jueces no permiten reconocer si los elementos de hecho necesarios para justificar la aplicación de la ley se hallan presentes en la sentencia, ya que este vicio no puede venir sino de una exposición incompleta de un hecho decisivo[8], lo que no acontece en la especie, puesto que del fallo impugnado los jueces del tribunal del fondo precisaron con claridad la situación sometida a su consideración, motivando debidamente, como ha sido dicho, las razones por las que la anulación de la resolución núm. 01/2023 de fecha 9 de agosto de 2023 no procedía en derecho tras comprobar que la misma se ajustaba a las reglas municipales preexistentes, razones por las que se rechaza el primer medio de casación analizado.

34. Para apuntalar su segundo medio de casación, la parte recurrente explica que en la sentencia impugnada los jueces del tribunal del fondo desnaturalizaron los hechos al otorgarle un sentido distinto a los documentos aportados como prueba al proceso, específicamente, al acta de inspección levantada por la Alcaldía del Distrito Nacional y al certificado de registro mercantil.

35. Expone la recurrente, que en cuanto al contenido del acta de inspección se describe que se pretende realizar una actividad, más no lo que establece el tribunal *a quo* sin definir de dónde extrae la conclusión de que el inmueble

[8] SCJ, Primera Sala, sentencia núm. 44, 24 de julio de 2020, B. J. 1316.

está haciendo las veces de almacén ni definir específicamente por qué esta determinación es concluyente en que se está infringiendo las normas que se tienen que tomar en cuenta para otorgar el uso de suelo.

36. Y, por otro lado, continúa arguyendo la recurrente, el certificado de registro mercantil únicamente reúne el objeto comercial de la empresa, esto es, a grandes rasgos, a qué se dedica Ecotrade, SRL. en sus negocios, sin que nada de ello pueda ofrecer prueba respecto de qué actividad esta empresa llevará a cabo en un local comercial específico.

37. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que han sido transcritos en el numeral 25 de la presente sentencia.

38. Sobre el vicio invocado, el criterio jurisprudencial constante sostiene que *la desnaturalización de los hechos y documentos de la causa supone que a los hechos establecidos como verdaderos no se les ha dado el sentido o alcance inherente a su propia naturaleza*[9]; asimismo, se ha indicado que *para que exista desnaturalización de los hechos de causa que pueda conducir a la casación de la sentencia impugnada, es necesario que, con tal desnaturalización, la decisión no quede justificada, en hecho y en derecho, por otros motivos*[10].

[9] SCJ, Primera Sala, sentencia núm. 76, 14 de marzo 2012, B. J. 1216.
[10] SCJ, Salas Reunidas, sentencia núm. 1, 22 de enero 2014, B. J. 1238.

39. Del análisis de la sentencia recurrida, sin embargo, no se evidencia que el tribunal *a quo* haya incurrido en desnaturalización, toda vez que de su motivación se desprende que la actual recurrente en casación, tras el aporte de la documentación ofrecida por la recurrida, no pudo demostrar que el concepto de uso del inmueble objeto de litigio se ajustara a los parámetros preestablecidos por la municipalidad; antes bien, esta Tercera Sala considera que los jueces del tribunal del fondo, fundamentados en el amplio poder de apreciación de las pruebas de que están investidos en esta materia, determinaron que lo decidido por la Alcaldía del Distrito Nacional se ajustó en todo su alcance a las reglas municipales existentes para el uso del suelo y asentamiento de establecimientos comerciales en una zona residencial.

40. Aspecto en el que impera resaltar que no basta con que la recurrente alegue que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos o tergiversó el derecho en la decisión ahora analizada; debe puntualizar en qué medida la sentencia objeto de cuestionamiento casacional irrumpe con la ley aplicable o si los jueces del tribunal del fondo, tras la aportación de los documentos de los que surge la desnaturalización alegada, han otorgado un sentido distinto al dictamen de la ley, lo que no ha ocurrido, razones por las que procede rechazar el segundo medio de casación planteado.

41. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que los jueces del fondo hicieron una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que en la especie se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente en los alegatos examinados, procediendo a rechazar el presente recurso de casación.

42. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación en costas.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm. 2024-R0724338
Recurrente: Ecotrade, SRL.
Recurrido: Ayuntamiento del Distrito Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por Ecotrade, SRL., contra la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00738 de fecha 13 de septiembre de 2024 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro [redacted] y Rafael Vásquez Goico.

[redacted], secretario general de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.