
Sentencia impugnada: Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de noviembre de 2015.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC).

Abogados: Licdos. Juan Manuel Guerrero, Gilbert M. de la Cruz Álvarez y Dr. César A. Jazmín Rosario.

Recurrida: Distribuidora Internacional de Petróleo, S. A. (Dipsa).

Abogados: Licdos. Félix Santana, J. Guillermo Estrella Ramia y Licda. Pilar Soriano Cabrera.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 20 de septiembre de 2017.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), órgano central del Estado Dominicano, con domicilio social en la Ave. Homero Hernández esq. Blanco Fombona, Ensanche La Fe, de esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán, debidamente representada por su Ministro, el señor Gonzalo Castillo, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0153815-5, domicilio y residencia, contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones contencioso administrativa, el 30 de noviembre del 2015, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Félix Santana, en representación de los Licdos. J. Guillermo Estrella Ramia y Pilar Soriano Cabrera, abogados de la recurrida Distribuidora Internacional de Petróleo, S. A., (Dipsa);

Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 22 de febrero del 2016, suscrito por los Licdos. Juan Manuel Guerrero y Gilbert M. De la Cruz Álvarez, abogados del recurrente Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 4 de febrero de 2016, suscrito por los Licdos. J. Guillermo Estrella Ramia y Pilar Soriano Cabrera, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 031-0301305-2 y 031-0467392-0, respectivamente, abogados de la sociedad comercial recurrida;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaria de la Suprema Corte de Justicia, el 5 de febrero de 2016, suscrito por el Dr. César A. Jazmín Rosario, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0144533-6, actuando como abogado constituido del Estado dominicano;

Visto el auto dictado el 18 de agosto de 2017, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala, por medio del cual llama, en su indicada calidad, al magistrado Julio César Reyes José, Presidente de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional, para integrar la misma para conocer el presente recurso de casación;

Que en fecha 18 de agosto de 2017, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Moisés A. Ferrer Landrón y Julio César Reyes José, Juez Presidente de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 18 de septiembre de 2017, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, a los magistrados Edgar Hernández Mejía y Robert C. Placencia Alvarez, Jueces de esta Sala, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Visto la Ley núm. 25-91 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: **“Primero:** Rechaza el medio de inadmisión por prescripción planteado por el Procurador General Administrativo, por los motivos expuesto en el cuerpo de la presente sentencia; **Segundo:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la sociedad comercial Distribuidores Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), contra del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente; **Tercero:** Acoge en cuanto al fondo el citado Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la sociedad comercial Distribuidores Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), en fecha dieciocho (18) del mes de agosto del año Dos Mil Catorce (2014), y en consecuencia, se ordena al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), cesar en su actuación de paralizar los trabajos de instalación de las estaciones de servicio de combustible previsto en el Contrato de Concesión de fecha 5 de diciembre de 2011, y dejar sin efecto la paralización arbitraria en la referida concesión; **Cuarto:** Fija al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), un astreinte provisional conminatorio de Quinientos Pesos Dominicanos (RD\$1000.00) diarios por cada día que transcurra sin ejecutar lo decidido en esta sentencia, a favor de la Asociación Dominicana del Síndrome de Down, a fin de asegurar la eficacia de lo decidido; **Quinto:** Declara el presente proceso libre de costas procesales en ocasión de la materia de que se trata; **Sexto:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, la sociedad comercial Distribuidora Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), a la parte recurrida Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC) y a la Procuraduría General Administrativa; **Séptimo:** Ordena, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín Judicial del Tribunal Superior Administrativo”; (sic),

Considerando, que en su memorial de casación la entidad recurrente propone los siguientes medios: **“Primer Medio:** No aplicación de la Ley; **Segundo Medio:** Mala aplicación de la Ley; **Tercer Medio:** Errónea interpretación del objeto de la Ley; **Cuarto Medio:** Violación de múltiples precedentes del Tribunal Constitucional”;

En cuanto a la solicitud de fusión de expedientes

Considerando, que en su memorial de casación la entidad recurrente alega, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, se encuentra apoderada de otro expediente, el cual contiene cuestiones consustanciales a los debates sostenidos en la presente litis, y en la que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), dispuso la paralización de los trabajos que realizaba la parte recurrida, razón social Distribuidores Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), siendo lo que justifica la demanda en cumplimiento de contrato, por lo que solicita la fusión del presente recurso con el núm. 0030-2015-5655, correspondiente al recurso de casación interpuesto en fecha 16 de noviembre de 2015, por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), contra la sentencia núm. 0024-2015, dictada en fecha 14 de octubre de 2015, por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, (TSA);

Considerando, que ha sido criterio jurisprudencial constante, que la fusión de expedientes o recursos es una facultad de los jueces, que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la unión de varios expedientes, demandas o recursos interpuestos ante un mismo tribunal y entre las mismas partes puedan ser decididos, aunque por disposiciones distinta y por una misma sentencia;

Considerando, que luego del estudio de la presente solicitud, esta Tercera Sala, ha podido verificar, que no es posible fusionar dichos recursos, en razón de que no se encuentran en una misma actividad procesal, por haber sido fallado el expediente núm. 0030-2015-5655, en fecha 30 de noviembre 2016, por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia; por lo que procede desestimar la solicitud de fusión en cuestión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia;

En cuanto al recurso de casación

Considerando, que en el desarrollo de los medios propuestos, los cuales se reúnen para su examen por su estrecha relación, el recurrente indica en síntesis lo que sigue: “que el Tribunal Superior Administrativo realizó una mala aplicación del derecho, pues, desnaturalizó la naturaleza y desconoció los efectos jurídicos de importantes instituciones del derecho procesal y del derecho administrativo, tales como el principio de congruencia y la actividad de policía – el fin de este último instituto es únicamente la restitución de la legalidad- Así mismo, deberá repararse en el hecho de que la Corte a-qua falló de manera extra petita;

Considerando, que sigue señalando el recurrente, lo siguiente: que la razón social Distribuidora Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), interpuso su recurso contencioso administrativo con la pretensión de lograr la ejecución del contrato de concesión, que fue la conclusión formalmente solicitada por la hoy recurrida, y la Corte a-qua debió pronunciarse en torno a las conclusiones formales acogiendo o rechazando. Sin embargo, esa no fue la actuación, sino que falló fuera de las conclusiones o pretensiones realizadas por la razón social Distribuidora Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), pasando a ordenar el cese de supuestas vías de hechos, cuestión que era ajena a los debates, incurriendo en el vicio de violación a la ley, dado el hecho de que la paralización de los trabajos de la empresa recurrida fue el despliegue de la actividad de la policía del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), y no era necesario el agotamiento de procedimiento administrativo en base al contenido del artículo 69 de la Carta Magna. Por lo expuesto, es que la Corte A-quo, incurrió en una indebida o falsa aplicación de la ley, al aplicar reglas y principios jurídicos que no correspondían al caso, dado el hecho de que la paralización de la construcción de los trabajos de la empresa recurrida fue consecuencia de la actividad de policía desplegada en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), con cobertura legal y no a una vía de hecho;

Considerando, que sostiene además el recurrente lo siguiente: que las aseveraciones de la Corte a-qua significaría que el Juez Administrativo posee poderes o facultades para convertir las actuaciones de la administración, lo cual es un completo absurdo en el ordenamiento jurídico dominicano, dado el hecho de que las pretensiones de los recurrentes y la del juez deben circunscribirse en el marco de lo contencioso de anulación y de plena jurisdicción, conforme a los textos de las Leyes núms. 1494, de 1947 y 13-07, de ahí que la actuación del Juez Administrativo debe circunscribirse a la verificación y posterior declaración de que la administración se encuentra o no conforme al derecho y, en consecuencia, disponer su anulación o no, pero nunca pasar a convertir la actividad administrativa para llevarla a la legalidad, como afirma la Corte a-qua, que un ejercicio jurisdiccional enfocado en dicho sentido constituiría una transgresión del principio constitucional de división de poderes ;

Considerando, que por último aduce la recurrente: “que la Corte a-qua, hace algunas alusiones al instituto del debido proceso y al contenido del artículo 69 de la Constitución, indicando que la Administración debe seguir dichas reglas procedimentales en su actuación y que la paralización que, en el caso que nos ocupa, ordenó el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), se erige como una vía de hecho, que dichas aseveraciones, además de ser el resultado de una errónea y pésima aplicación del derecho, violenta múltiples precedentes del Tribunal Constitucional;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte, que para acoger el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrida, y por vía de consecuencia, considerar que el hoy recurrente se extralimitó en sus funciones al actuar de manera incorrecta al ordenar como vía de hecho administrativo, la paralización de la construcción de las estaciones de servicios autorizadas mediante contrato de fecha 5 de diciembre del año 2011, para lo cual, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo se fundamentó en las consideraciones siguientes: “*Que en atención a lo expuesto, se advierte que ciertamente la administración pública*

representada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), actuó de manera incorrecta al ordenar como vía de hecho administrativo, la paralización de la construcción de las estaciones de servicios autorizadas mediante contrato de fecha cinco (5) del mes de diciembre del año 2011, el cual ha querido desconocer en sus alegatos; considerada dicha actuación por la doctrina y la jurisprudencia como la contraria a la vía de derecho, que implica en algunas circunstancias la actuación material inesperada, irregular e innecesaria llevada a cabo por la administración contra los derechos a las libertades públicas, o sea, la arbitrariedad de la administración, o cuando esta obra en ejercicio de las funciones que realmente tiene pero en ausencia del debido proceso; que el Juez, en materia administrativa, tiene la tarea esencial de llevar a la legalidad los actos o hechos realizados por la administración que no se encuentren conforme a la misma. Puesto que en virtud de la vinculación positiva del principio de juridicidad, las actuaciones que realice la administración sin estar expresamente autorizadas se consideran prohibidas; que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo no ha podido verificar que tanto el desconocimiento del contrato de concesión de fecha 5 de diciembre de 2011, como la paralización de la obra por parte de la recurrida Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), sea producto de la ejecución de un acto administrativo, de una decisión judicial o que se encuentre dentro de las facultades otorgadas por el legislador; que de conformidad con lo anteriormente expuesto, y en torno al recurso contencioso administrativo incoado por la empresa Distribuidora Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), el Tribunal entiende que procede acoger el presente recurso, y en consecuencia ordena al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC), cesar en su actuaciones antijurídica de paralizar la construcción de las estaciones de expendio de combustibles, contraria dicha actuaciones a derechos previstos en el contrato de concesión de fecha 5 de diciembre de 2011, con todas consecuencias legales”;

Considerando, que el análisis de estas motivaciones del Tribunal a-quo, revela una confusión en la aplicación de la ley, así como también dicho fallo pone de manifiesto la falta de instrucción en que incurrieron dichos magistrados, pues dejan de examinar aspectos que eran cruciales para decidir, a pesar de que habían sido invocados por el hoy recurrente, y que aunque fueron parcialmente recogidos por dichos jueces en su sentencia, no le dieron el debido alcance ni los examinaron en toda su extensión, lo que resultaba imprescindible para que pudieran justificar su decisión, pero, que al ser obviados por dichos jueces condujo a que dictaran una sentencia mutilada al haber decidido más de lo reclamado, desconociendo uno de los principios que sostiene la actuación administrativa, como lo es el Principio de Racionalidad y que en materia de actos administrativos se manifiesta cuando la administración, en su actuación adopta decisiones que valoran objetivamente todos los intereses en juego, con el fin de servir y garantizar el interés general; sin embargo, este principio y otros más que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende que sostienen la actuación de la administración, en el presente caso, y que persiguen la tutela y protección de los intereses generales, que en la especie, es la procuración de un poder Especial del Ejecutivo, dado el hecho de que la hoy recurrida no contaba con las correspondientes autorizaciones o habilitaciones administrativas, tales como el permiso de construcción, así como el exiguo monto acordado como contraprestación al Estado dominicano, resultando lesivo al interés general, fueron sencillamente ignorados por los jueces que suscribieron este fallo al momento de estatuir como lo hicieron en su sentencia en el sentido de que el hoy recurrente *“actuó de manera incorrecta al ordenar como vía de hecho administrativo, la paralización de la construcción de las estaciones de servicios autorizadas mediante contrato de fecha cinco (5) del mes de diciembre del 2011, el cual ha querido desconocer en sus alegatos”;* pero, sin que dichos magistrados se adentraran a examinar el contenido de la ley, como era su deber, para que su sentencia estuviera correctamente estructurada y sustentada y así determinar cuáles fueron las razones de derecho que le fueron invocadas por el hoy recurrente para justificar su decisión, las que no solo se encontraban respaldadas en la ley que habilita al hoy recurrente para tomar este tipo de decisión administrativa, sino que también le fue explicado, a dichos jueces, que esta decisión denegatoria tuvo su fundamento principal en la finalidad de proteger el interés general, lo que no obstante a que el Tribunal a-quo, recogió en su propia sentencia, no fue abordado ni siquiera someramente por estos magistrados, quienes hicieron caso omiso a argumentos relevantes que le fueran explicados por el hoy recurrente y que constituían parte de los motivos que justificaban su decisión de paralización ;

Considerando, que resulta inexplicable que frente a las alegaciones invocadas por el hoy recurrente y que fueron recogidas en dicha sentencia, en el sentido de que *“la parte recurrida ordenó la paralización, porque el*

contrato de concesión señalado fue realizado sin observar los procedimientos de selección previsto en la Ley núm. 340-06”; que la paralización de referencia constituye una medida que encuentra su cobertura en la Ley núm. 687 y su reglamento de aplicación, facultando la suspensión y clausura de una obra cuando la misma carezca de las licencias de construcción y cuando resulten afectados aspecto de seguridad, que el contrato de concesión es violatorio a la Constitución de la República, a los principios de actuación de la Administración, establecido en el artículo 138; alegatos estos, que dichos magistrados no se hicieran eco, a fin de ponderarlos adecuadamente, sino que por el contrario, del examen de esta sentencia se advierte que estos aspectos, no obstante a que eran sustanciales, fueron silenciados por dichos jueces a pesar de que era un eje fundamental para que pudieran motivar correctamente su decisión;

Considerando, que resulta notoria la errónea aplicación de la ley, que conduce a que esta sentencia luzca desarticulada y que no pueda resistir la crítica de la casación, lo que se aprecia cuando en uno de los motivos de la misma dicho tribunal manifiesta *“que la vía de hecho administrativa no es más que una conducta realizada por la administración que no se encuentra sustentada ni en la ejecución de un acto administrativo, ni en el cumplimiento de la competencia otorgada de manera expresa por la ley”*; argumentos que entran en contradicción con la potestad otorgada por la Ley núm. 687-82, en los artículos 17-b) y 18-a), y su reglamento de aplicación, al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC); dejando esta decisión sin motivos congruentes que la justifiquen, al sostener el Tribunal a-qua, *que el Juez, en materia administrativa tiene la tarea esencial de llevar a la legalidad los actos o hechos realizados por la administración, que no se encuentren conforme a la misma, que en virtud de la vinculación positiva del principio de juridicidad, las actuaciones que realice la administración sin estar expresamente autorizadas se consideran prohibidas*, lo que resulta incomprensible e ilógico, porque el Juez no puede iniciar de oficio, ni tomar en cuenta hechos o pruebas no alegadas por las partes, y a ellos debe limitarse la sentencia, solo lo peticionado en la demanda, a los fines de mantener el orden público y lograr el respecto que le confiere el ordenamiento jurídico para dictar una decisión razonable que valore objetivamente todos los intereses en juego, máxime cuando, en la especie, la razón social Distribuidores Internacionales de Petróleo, S. A., (Dipsa), interpuso su recurso contencioso administrativo con la pretensión de lograr la ejecución del contrato de concesión, estos aspectos no fueron valorados por dichos jueces a causa de la confusión que se observa en el razonamiento de esta sentencia, que conduce a que la misma no contenga argumentos convincentes que la respalden, sino que por el contrario se evidencia violación de principios relevantes del derecho administrativo que lleva a que dicho fallo sea objeto de una errónea interpretación y aplicación de la ley;

Considerando, que por tales razones se acogen los medios planteados que han sido examinados y se casa con envío la sentencia impugnada por errónea interpretación de la ley, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente del asunto acate los puntos de derecho que han sido objeto de casación, tal como lo dispone el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, agregado por la Ley núm. 3835 del 20 de mayo de 1954;

Considerando, que conforme a lo establecido por el artículo 20 de la ley sobre procedimiento de casación, modificado por la Ley núm. 491-08, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que proviene la sentencia objeto de casación, lo que en la especie se cumplirá con el envío ante otra Sala del mismo tribunal por ser actualmente de jurisdicción nacional;

Considerando, que según lo dispuesto por el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, “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”, lo que aplica en el presente caso;

Considerando, que de conformidad con el párrafo V del artículo indicado anteriormente, en el recurso de casación, en materia contencioso administrativo no habrá condenación en costas, lo que rige en la especie;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada, en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de noviembre de 2015, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala de dicho Tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 20 de septiembre de 2017, años 174° de la Independencia y 155° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Robert C. Placencia Álvarez y Moisés A. Ferrer Landón. Cristiana A. Rosario V., Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.