
Sentencia impugnada: Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 31 de mayo de 2016.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Edenorte Dominicana, S. A.

Abogados: Licdos. Pedro Domínguez Brito, Robert Martínez Vargas y Johdanni Camacho Jáquez.

Recurrida: Puerto Plata de Electricidad, S. A.

Abogadas: Licdas. Heidy Guerrero, Wanda Perdomo Ramírez y Rosa María Mena Saladín.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 13 de junio de 2018.
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 la concesionaria de servicios públicos de electricidad Edenorte Dominicana, S. A., constituida de conformidad con las leyes dominicanas, con domicilio social en la Av. Juan Pablo Duarte núm. 74, Santiago de los Caballeros, debidamente representada por su Administrador-Gerente General, el señor Julio César Correa Mena, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 047-0150646-3, contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 31 de mayo de 2016, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a la Licda. Heidy Guerrero, por sí y por las Licdas. Wanda Perdomo Ramírez y Rosa María Mena Saladín, abogadas de la recurrida, la entidad Puerto Plata de Electricidad, S. A.;

Oído 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 30 de agosto de 2016, suscrito por los Licdos. Pedro Domínguez Brito, Robert Martínez Vargas y Johdanni Camacho Jáquez, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 031-0191087-9, 034-0001240-1 y 031-0405194-5, respectivamente, abogados de la recurrente, la concesionaria de servicios públicos de electricidad Edenorte Dominicana, S. A., 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 28 de diciembre de 2016, suscrito por las Licdas. Wanda Perdomo Ramírez y Rosa María Mena Saladín, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0105774-3 y 001-1662045-1, respectivamente, abogadas de la recurrida;

Que en fecha 11 de agosto de 2017, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Robert C. Placencia Alvarez y Moisés A. Ferrer Landrón, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 11 de junio de 2018, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala, por medio del cual llama, en su indicada calidad, al magistrado Edgar Hernández Mejía, Juez 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 fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley núm. 156 de 1997 y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que en fecha 15 de octubre de 2013 la concesionaria de servicios públicos de electricidad Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte, S. A., (Edenorte), interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, con el objeto de que dicho tribunal sancionara las supuestas acciones de la concesionaria Puerto Plata de Electricidad, S. A., que al entender de la recurrente resultaban violatorias de la Ley General de Electricidad núm. 125-01; **b)** que para decidir este recurso resultó apoderada la Primera Sala de dicho tribunal, que dictó la sentencia que hoy se impugna en casación, cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma el presente recurso contencioso administrativo incoado por la Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte (Edenorte Dominicana), en fecha 15 de octubre del año 2013, contra Puerto Plata de Electricidad, S. A., por haber sido interpuesto de conformidad con la ley que regula la materia; **Segundo:** Rechaza en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo, por las razones anteriormente expresadas; **Tercero:** Declara libre de costas el presente proceso; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la recurrente, Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte (Edenorte Dominicana), a la interviniente voluntaria; Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), y al Procurador General Administrativo; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente invoca los siguientes medios contra la sentencia impugnada: “Primero: Desnaturalización de los hechos al validar dudosos derechos y el accionar irregular de Puerto Plata de Electricidad, S. A., en perjuicio de Edenorte Dominicana, S. A.; Segundo: Motivación insuficiente por falta de ponderación de los derechos adquiridos de Edenorte Dominicana, S. A. y violaciones de Puerto Plata de Electricidad a la libertad de empresa y seguridad jurídica”;

Considerando, que en los medios de casación que se reúnen para su examen la recurrente alega lo siguiente: “que el Tribunal a-quo no tomó en cuenta el recuento fáctico de las actuaciones realizadas por la empresa hoy recurrida Puerto Plata de Electricidad que vulneran sus derechos, como lo era el contrato que suscribiera dicha recurrida con el Estado Dominicano y la Corporación Dominicana de Electricidad en fecha 29 de diciembre de 1989, por medio del cual dicha empresa se comprometía a instalar, operar y mantener una central de generación de 35 megavatios en Playa Dorada, para suministrar energía a la CDE para Puerto Plata, estableciéndose de manera específica en dicho contrato, que quedaba a cargo de la CDE la transmisión y distribución de esta energía, lo que no fue analizado por dichos jueces en su justa dimensión, ya que no observaron que los derechos otorgados en este contrato, constatan que Puerto Plata de Electricidad fue autorizada única y exclusivamente a instalar una central de generación eléctrica que vendería su energía a través de la transmisión hecha por el Estado Dominicano a través de la CDE, estando expresamente establecido que cualquier otra operación estaba sujeta a las autorizaciones previas y exclusivas del Estado; que dicho tribunal tampoco valoró, que este contrato quedaba sujeto a la aprobación congresual ya que no solo establecía exenciones fiscales para la concesionaria, sino que también creaba ciertos privilegios y beneficios que se constituían en afectaciones de las rentas nacionales a cargo del Estado; que con la documentación anexa a la presente instancia se comprueba que dicho contrato nunca fue aprobado por el Congreso en violación de los artículos 37.19, 55.10 y 110 de la Constitución entonces vigente, por lo que resulta ser un contrato de cuestionable legalidad o mejor afectado de nulidad total; que en este marco de dudosa legalidad el contrato fue aprobado mediante Resolución núm. 4-90 del Directorio de Desarrollo y Reglamentación de la Industria Eléctrica, en fecha 30 de abril de 1990, fundamentada en la Ley núm. 14-90 sobre Incentivo Eléctrico, promulgada en fecha 1ro. de febrero de 1990, es decir, cuando ya el contrato había sido suscrito, lo que tampoco le provee legalidad a dicho contrato; que la Corte a-quo, tampoco tomó en cuenta que Edenorte es la única empresa que posee concesión otorgada por la distribución de energía eléctrica en la zona norte de la República Dominicana acordado con el Estado Dominicano mediante el contrato de otorgamiento de

derechos para la explotación de obras eléctricas relativas al servicio público de distribución de electricidad en República Dominicana, suscrito en fecha 13 de agosto de 1999”;

Considerando, que sigue alegando la recurrente, que el Tribunal a-quo estaba obligado a analizar en su justa dimensión y efectos los derechos tanto de la recurrente como de la recurrida en el caso que nos ocupa, y de haber hecho este examen cónsono con la documentación que le fuera aportada, habría constatado que Edenorte tiene un contrato de concesión exclusiva debidamente ratificado por el Estado que le permite distribuir energía eléctrica, de manera exclusiva, en toda la zona norte de la República Dominicana, incluida la provincia Puerto Plata, mientras que la hoy recurrida, Puerto Plata de Electricidad, posee un contrato de dudosa legalidad que le permite operar exclusivamente en Playa Dorada como generadora de energía eléctrica; que dicho tribunal no hizo el análisis correspondiente al caso que tenía en sus manos, ya que determinar los derechos de cada una de las partes, resultaba bastante fácil mediante la lectura detallada del referido contrato como del poder otorgado en el 1989, ya que ambos son específicos en establecer que a dicha empresa solo le correspondía la generación eléctrica, lo que también fue establecido por la indicada Resolución núm. 4-90, por lo que en consecuencia, la hoy recurrida nunca ha tenido concesión alguna para la distribución de energía en la Zona Norte del país, ni siquiera en Playa Dorada y mucho menos para la provincia Puerto Plata, como sí la tiene Edenorte amparada en contratos legales y aprobados por las autoridades competentes;

Considerando, que también alega la recurrente, que la hoy recurrida a partir del año 2001 comenzó con los intentos de obtener una concesión definitiva a la luz de la Ley General de Electricidad núm. 125-01 para lo cual intentó incluir, dentro de sus capacidades, la transmisión y distribución de energía eléctrica y ante este escenario, la Superintendencia de Electricidad mediante varias resoluciones le prohibió a dicha recurrida hacer cualquier intento de transmisión o distribución de energía eléctrica y solo recomendó que le fuera otorgado a dicha empresa una concesión de explotación exclusivamente para la generación de energía, aceptando la intervención de Edenorte; que sin embargo, la Corte a-qua tampoco tomó en cuenta ninguna de las precitadas resoluciones emanadas de la Superintendencia de Electricidad en las que se ordenaban a Puerto Plata de Electricidad circunscribirse exclusivamente a la generación de energía en su no exclusiva zona de concesión, así como tampoco tomó en cuenta dicho tribunal la expansión ilegal perpetrada por la hoy recurrida, sin ningún tipo de regulación, supervisión y/o aprobación por las autoridades reguladoras, abrogándose prerrogativas más allá de su derecho a generar energía conforme las resoluciones y dudosos contratos que le reconocen tal derecho en el Complejo de Playa Dorada, dándose a la tarea de distribuir y transmitir energía en perjuicio de los derechos adquiridos de Edenorte, con lo fue violado su derecho de propiedad que no fue tutelado por la Corte a-qua al dictar esta sentencia, obviando que el derecho de propiedad es un derecho fundamental que debe ser respetado tanto por las instituciones públicas como privadas en una sociedad democrática, aspectos que no fueron examinados por dichos jueces, así como tampoco fue sopesado que Edenorte ha tenido que acudir constantemente a la Superintendencia de Electricidad, en calidad de órgano regulador del subsector eléctrico, a fin de enterarla de tales acciones de expansión ilegal por parte de la hoy recurrida, al pretender llevar a cabo trabajos de expansión de redes para distribución de energía muy lejana de su real área de concesión no exclusiva y que ha sido otorgada solo para la generación de energía;

Considerando, que expresa por último la recurrente, que la falta de ponderación de todos estos aspectos por parte de la sentencia impugnada indica que dicho tribunal incurrió en la desnaturalización de los hechos juzgados así como en el vicio de falta de motivos, dictando un fallo escuálido sin ningún tipo de argumentación y estudio de los hechos y del derecho aplicados, que permitan comprobar que el fallo rendido sea totalmente apegado al hecho juzgado, puesto que dicha corte omitió ponderar las disposiciones de la Ley General de Electricidad, a la que no hizo alusión al emitir su fallo, desconociendo específicamente el artículo 11 de dicha ley, que prohíbe la integración vertical en la República Dominicana, lo que no fue observado por dichos jueces al premiar a la hoy recurrida, validando que genera, transmita y distribuya electricidad en violación de los contratos de otorgamiento de derechos suscritos entre el Estado Dominicano y Edenorte, que le otorgan a esta última, derechos de distribución exclusiva de energía para la Zona Norte de la Republica Dominicana; que la sentencia recurrida no posee una lógica concatenada entre los hechos que la misma da por ciertos, pues del escueto análisis hecho por

dichos jueces no se estableció de forma lógica y clara, un estudio que pueda explicar cuáles fueron las circunstancias que llevaron a precisar como Edenorte operando dentro de su zona de concesión otorgada por el Estado Dominicano mediante contrato, deba permitir la intromisión de la hoy recurrida como distribuidora, cuando ya se ha dicho que solo está facultada para operar en el subsector eléctrico como generadora, aspectos que no fueron valorados por dichos jueces que no emitieron su sentencia basados en las argumentaciones de las partes contenidas en sus respectivas instancias, y que en su caso particular de haberlas analizado habrían rendido una decisión apegada al debido proceso, y no como lo hizo dicho tribunal que con dos escuetos párrafos por demás insuficientes para la aplicación del derecho sobre los hechos juzgados, procedió a rechazar su recurso sin realizar un estudio completo de todas las piezas y pruebas que fueron aportadas, y sin detenerse a analizar ni a explicar la incidencia de la ley general de electricidad en el presente caso, ni de los indicados contratos de concesión, incurriendo con ello en la falta de motivación de su decisión que vulnera los derechos de la hoy recurrente;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte, que para rechazar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrente Edenorte Dominicana, S. A., con el objeto de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo procediera a examinar la legalidad del contrato de concesión no exclusiva de la hoy recurrida Puerto Plata de Electricidad, S. A., así como de las actuaciones de expansión ilícita de esta empresa que al entender de la hoy recurrente vulneraban su contrato de concesión exclusivo para la distribución del servicio de energía eléctrica en la Zona Norte, incluida la provincia Puerto Plata, el Tribunal Superior Administrativo se limitó a establecer lo siguiente: *“que luego del análisis de los elementos probatorios que reposan en el expediente, el tribunal ha constatado como hechos ciertos, los siguientes: a) que la parte recurrida y el Estado Dominicano, representado en ese momento por el Secretario Técnico de la Presidencia suscribieron un contrato de concesión con la Corporación Dominicana de Electricidad y el Estado Dominicano, fecha 29 de diciembre de 1989; b) que dicho contrato se ejecuta con todas las derivaciones que emergen del mismo desde el año 1990, confirmado por la Comisión Nacional de Energía; c) que PPE realiza una actividad habitual dentro del subsector eléctrico, conforme a los parámetros para los cuales fue constituida y al efecto ha operado desde la fecha indicada; d) que el contrato de obra eléctrica que faculta a PPE para generar, transmitir y distribuir energía en la demarcación de Playa Dorada y zonas aledañas, es anterior a la referida ley; e) que al momento de la suscripción del contrato la Ley núm.125-01 no estaba vigente, y así lo ha reconocido la Superintendencia de Electricidad en sus Oficios núms. SIE-446-2000 y SIE-0574-2002, de fecha 17 de noviembre de 2000 y 12 de febrero de 2002, respectivamente, al establecer que: “El contrato antes mencionado, se rige exclusivamente por las disposiciones contenidas por la Ley de Fomento para la Instalación de Empresas de Energía núm. 14-90, promulgada en fecha 1 de febrero de 1990, actualmente derogada, ya que el marco regulatorio del subsector eléctrico actual no le es aplicable por el principio de que la ley no tiene carácter retroactivo; que de las pretensiones de la parte accionante se desprende que esta no solicita la revocación, modificación, suspensión o interpretación del contrato precedentemente mencionado, sino que un tercero con respecto a dicho contrato solicita de la concesionaria Puerto Plata de Electricidad que ajuste su conducta al mismo. Que así las cosas, como en el presente caso no se impugna el contrato de concesión de referencia (ni ninguna actuación pública administrativa), ni están en juego la aplicación de normas de derecho administrativo, procede que este Tribunal rechace el presente recurso al ser una acción de simple efecto declarativo de un contrato perfectamente válido suscrito entre las partes, las cuales deben cumplirlo conforme al régimen legal que le es inherente y en el cual no se aprecian aspectos oscuros para su interpretación”;*

Considerando, que los motivos anteriormente transcritos ponen de manifiesto la incongruencia y deficiencia argumentativa de que adolece esta sentencia, puesto que dichos jueces obviaron y dejaron sin respuesta el principal punto que estaba siendo ante ellos controvertido, como lo era lo invocado por la hoy recurrente de que la hoy recurrida, Puerto Plata de Electricidad, titular de un contrato de concesión de energía eléctrica con el Estado dominicano que solo lo facultaba para actuar como generadora, estaba también ejecutando actuaciones de expansión al pretender operar en la transmisión y distribución de energía eléctrica en la provincia de Puerto Plata, en detrimento de los derechos adquiridos por dicha recurrente que alegaba ser titular de un contrato de concesión exclusivo para la distribución de energía eléctrica en la zona norte de la República Dominicana, incluida la provincia de Puerto Plata; que no obstante a que este era el punto trascendental en que giraba la presente litis, que

claramente se refiere a una disputa de derechos de índole administrativa entre dos concesionarias del servicio público de energía eléctrica en cuanto al ámbito y alcance de sus respectivas concesiones, lo que evidentemente exigía que los jueces del Tribunal a-quo para actuar acorde con el objeto de su apoderamiento y que su sentencia estuviera debidamente edificada, examinaran en todo su contexto los respectivos contratos de concesión de energía eléctrica de que son titulares la recurrente y la recurrida y a pesar de que estos documentos y otros relacionados con el presente caso, le fueran aportados como prueba por cada una de las partes, según la relatoría de pruebas que consta en la propia sentencia, no se advierte que en ninguna de las partes de este fallo dichos jueces procedieran a examinar y comparar estos elementos de prueba, que eran conducentes para que pudieran estructurar, de manera convincente, su decisión sino que dichos magistrados se limitaron a establecer en su sentencia: “ *que PPE realiza una actividad habitual dentro del subsector eléctrico, conforme a los parámetros para los cuales fue constituida y al efecto ha operado desde la fecha indicada*”, con lo que simplemente entendieron dichos jueces que la concesión de la hoy recurrida resultaba válida y sin más razones procedieron a rechazar el recurso interpuesto por la hoy recurrente; sin embargo, no explican en ninguna parte de su sentencia cuáles fueron los elementos de juicio que pudieron apreciar para formar su convicción en ese sentido, puesto que en ninguno de los motivos de su sentencia procedieron a hacer un juicio valorativo entre los contratos de concesión de que eran titulares estas empresas, aspecto que necesariamente debió ser examinado para dar respuesta al punto controvertido y para que esta sentencia resultara equilibrada y congruente, lo que fue obviado por dichos jueces, ya que en sus motivaciones ni siquiera se detuvieron a examinar el contrato de concesión de que es titular la hoy recurrente, lo que pone de manifiesto la falta de instrucción y de valoración de elementos probatorios en que incurrieron los jueces del Tribunal a-quo;

Considerando, que tampoco se advierte que hayan procedido a ponderar y decidir los principales alegatos que le estaban siendo formulados por la hoy recurrente para fundamentar su recurso, como era que las actuaciones de expansión que estaban siendo efectuadas por la hoy recurrida resultaban ilícitas al no estar autorizada por su contrato de concesión a actuar como empresa distribuidora del servicio público de energía eléctrica en dicha zona, alegatos que no solo fueron obviados por dichos jueces, sino que al dictar su sentencia se desviaron del verdadero objeto de su apoderamiento, lo que se demuestra cuando establecieron, que la hoy recurrente “*no estaba impugnando el contrato de concesión ni ninguna actuación pública administrativa de la hoy recurrida*”, criterio que evidentemente resulta erróneo, puesto que precisamente y de acuerdo a los hechos retenidos en su propia sentencia, estos eran los principales puntos que estaban siendo controvertidos por la hoy recurrente, pero, que fueron dejados sin respuesta; por lo que resulta evidente que tal como ha sido invocado por la parte recurrente, la sentencia que hoy se impugna no solo incurre en el vicio de desnaturalización, sino que también carece de motivos claros y explícitos que puedan legitimarla, requisito que resulta fundamental para que una sentencia pueda considerarse como una decisión que proviene de una aplicación racional y razonable del derecho y no como un acto que proviene del absurdo o de la arbitrariedad de los jueces que la dictaron, lo que no se aclara en la especie a consecuencia de la ausencia de razonamiento y de valoración de elementos probatorios que se aprecia en esta sentencia, que conduce a que la misma resulte un fallo incongruente y vacío de fundamentación para esclarecer el caso concreto que estaba siendo juzgado por dichos jueces, lo que impide que este fallo pueda superar el escrutinio de la casación;

Considerando, que por tales razones, procede acoger los medios examinados y se casa la sentencia impugnada por desnaturalización de los hechos de la causa, falta de ponderación de elementos cruciales para decidir, lo que condujo a la falta de motivos que puedan legitimar esta decisión; con la exhortación al tribunal de envío de que al examinar nuevamente el asunto acate el punto de derecho que ha sido objeto de casación;

Considerando, que conforme a lo previsto 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 la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido casada; que en la especie, al ser una sentencia proveniente de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo que funciona como un tribunal nacional, dividido en salas, el envío será dispuesto a otra de sus salas;

Considerando, que de acuerdo a lo establecido por el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947,

agregado por la Ley núm. 3835 del 20 de mayo de 1954, al referirse al recurso de casación, establece 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”, lo que aplica en el presente caso;

Considerando, que según el indicado artículo 60, en su párrafo V, en el recurso de casación en esta materia no hay condenación en costas, tal como será pronunciado en la especie;

Por tales motivos; **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 31 de mayo de 2016, en sus atribuciones de lo contencioso administrativo, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto ante la Segunda Sala del mismo 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 Dominicana, en su audiencia pública del 13 de junio de 2018, años 175° 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.