PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MARZO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0212

Sentencia impugnada:Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 4 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Raigas, SA.

Abogados:Licda. Rita Pilar Soriano Cabrera, Licdos. Félix Ml. Santana Reyes y José de Jesús Negrete Contreras.

Recurrido:Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM).

Abogados:Licdos. Jorge Luis Rodríguez, Carlos Deschamps Batista, Lorenza Desiret Castro Antigua y Rafael Lalane.

Juez ponente:Rafael Vásquez Goico.

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 Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 31 de marzo de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Raigas, SA., contra la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSEN-00185, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 25 de agosto de 2021, en de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Rita Pilar Soriano Cabrera, Félix Ml. Santana Reyes y José de Jesús Negrete Contreras, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 y CED3 con estudio profesional, abierto en común, en la firma ‘’Estrella & Tupete’’, ubicada en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la Raigas, SA., organizada y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, RNC O1 con domicilio social en la ADD2 provincia Santo Domingo, debidamente representada por su gerente general PER1 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 7 de octubre de 2021, en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Jorge Luis Rodríguez, Carlos Deschamps Batista, Lorenza Desiret Castro Antigua y Rafael Lalane, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED5 CED6 CED7 y CED8 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), institución pública, organizada y existente de conformidad con la Ley núm. 37-17, de fecha 4 de febrero de 2017, con domicilio en la ADD3 debidamente representado por su ministro Víctor O. Bisonó Haza, dominicano, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.Mediante dictamen de fecha 17 de diciembre de 2021, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 19 de enero de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.En fecha 17 de junio de 2016, el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), otorgó una extensión por un período de 6 meses a favor de Raigas, SA., respecto de la vigencia del formulario DGIM011- núm. 0689, del 1 de septiembre de 1999, correspondiente al proyecto de estación “Raigas - La Fuente”, ubicado en la ADD5 Nacional. Posteriormente, en fecha 16 de febrero de 2017, Raigas, SA., solicitó una nueva prórroga de la vigencia del formulario para la renovación de su formulario DGIM011- núm. 0689, del 1 de septiembre de 1999. En fecha 20 de febrero de 2017, el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), emitió la comunicación número 1064, solicitando a la parte hoy recurrente una serie de documentos en ocasión de la nueva solicitud de prórroga, cumpliendo Raigas, SA., con tal requerimiento, tanto en fecha 30 de octubre como el 18 de diciembre del año 2017. Asimismo, en fecha 28 de marzo de 2017, Raigas, SA., solicitó información sobre el estatus de la solicitud de extensión de la prórroga

solicitada, respecto de la que el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), emitió la resolución núm. 073-2017, que establece el procedimiento para la instalación y operación de estaciones de combustibles y plantas envasadoras de gas e implementa un nuevo formato de autorización para el inicio de los trámites de obtención de permisos en sustitución del formulario MDG11. En fecha 7 de abril de 2017, Raigas, SA., solicitó el cambio de nuevo formato de los formularios al tenor de la resolución núm. 73, precedentemente citada, solicitud que fue rechazada mediante la comunicación núm. 2740, de fecha 11 de enero de 2018, por no encontrarse vigente al momento de la solicitud el formulario DGIM011- núm. 0689, del 1 de septiembre de 1999, exhortando a la parte hoy recurrente que solicite una evaluación técnica de funcionalidad del terreno por ante este Plan Regulador Nacional de Combustibles, a fin de otorgarle nuevos permisos.

6.Inconforme con esa decisión, Raigas, SA., interpuso un recurso de reconsideración el 16 de febrero de 2018, ante el Plan Regulador Nacional de Combustibles (PRN), que rechazó el recurso de reconsideración mediante resolución núm. 0549 de fecha 13 de abril de 2018 y ratificó la comunicación núm. 2740, de fecha 11 de enero de 2018. Posteriormente en fecha 14 de mayo de 2018, interpuso por el recurso jerárquico, decidido mediante la comunicación núm. 0657, que rechazó el recurso jerárquico interpuesto, razón por la cual interpuso un recurso contencioso administrativo, en procura de que sea declarado nulo el acto impugnado por no cumplir con las disposiciones legales vigentes, dictando la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSEN-00185, de fecha 4 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA, como bueno y válida, el presente recurso contencioso administrativo incoado en fecha 18/03/2019, por la sociedad comercial RAIGAS, S. A., en contra de la comunicación núm. 0657, de fecha 28 de agosto del 2018, dictada por el MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MIPYMES (MICM). SEGUNDO: En cuanto al fondo, RECHAZA el presente recurso, por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia. TERCERO: Declara compensadas las costas del presente proceso. CUARTO: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, sociedad comercial RAIGAS, S. A., a la parte recurrida la MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MIPYMES (MICM), y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. QUINTO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medio de casación

7.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Desnaturalización de los hechos y errónea interpretación de la Ley núm. 107-13’’ (sic)

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8.De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

9.Para apuntalar el único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en desnaturalización de los hechos al establecer en el párrafo 19 de la sentencia que se impugna que Raigas, S.A., en fecha 28 de marzo de 2017, tenía conocimiento de la prórroga que el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes había otorgado mediante comunicación de fecha 17 de junio de 2016 y que, por lo tanto, al solicitar el cambio de formato en fecha 07 de abril de 2017, el mismo ya se encontraba vencido. Que, al dejar establecido este hecho, los jueces del fondo no se percataron de otras diligencias realizadas por la parte recurrente que de haberlas ponderado se hubieran dado cuenta de que el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes no depositó ninguna constancia que demostrara la fecha en la que efectivamente fue notificada dicha comunicación a Raigas, S.A. Asimismo denuncian una alegada interpretación errónea del artículo 5 de la Ley núm. 107-13, puesto que si Raigas, S.A. no fue informada particularmente de la prórroga que le fue otorgada, la Cuarta Sala no debía interpretar que el plazo de 6 meses había comenzado a computarse.

10.A lo anterior agrega la parte recurrente que, al señalar el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes reiterando en todas sus resoluciones que el formulario M-11 propiedad de Raigas, S.A. fue cancelado por caducidad, ha de concluirse que dicha situación es una sanción que ha sido impuesta a la recurrente sin haberla puesto en conocimiento del momento en que supuestamente comenzó a correr el plazo, ni se le otorgó la oportunidad de replicar, como si se tratara de algo que opera automáticamente con lo que violenta su derecho de defensa.

11.Tras el análisis del recurso contencioso administrativo los jueces del fondo retuvieron como pretensión de la empresa Raigas, SA., hoy recurrente, lo siguiente:

“La parte recurrente, sociedad comercial Raigas, S. A., pretende que se declare nula y sin ningún efecto jurídico la comunicación núm. 0657, de fecha 28/08/2018, en virtud de que el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), está en la obligación de notificar en tiempo oportuno de todas las decisiones que le afecten, lo cual no fue el caso de una prórroga que le habían otorgado en fecha 17/06/2016, de seis (06) meses y con fecha del vencimiento, la cual se enteró de todas las supuestas prórrogas que le habían otorgado en el año 2016, mediante una comunicación de enero del 2018.” (sic).

12.Para fundamentar su decisión, el tribunal a quo indicó únicamente los motivos que se transcriben a continuación:

“La Resolución núm. 73, de fecha 28 de marzo de 2017, establece el procedimiento para la instalación y operación de estaciones de combustibles y plantas envasadoras de Gas e Implementa un nuevo formato de autorización para inicio de trámites de obtención de permisos en sustitución del formulario MOG11. Este formulario MOQ11, es un formato que fue habilitado oficiosamente para servir de constancia y control para la realización de los trámites de obtención de permisos por los titulares de proyectos de estaciones de expedido de combustibles líquidos y plantas envasadoras de GLP antes los organismos oficiales que intervienen en las etapas que anteceden al proceso de construcción de dichos establecimientos. 16. En este orden de ideas, el artículo 4 de la referida resolución establece lo siguiente; “OTORGAR, como al efecto ORTOGA, a los titulares de formularios MlC-MOOl 1, vigentes un plazo de noventa (90) días para solicitar el cambio al nuevo formato de autorización inicio de tramites de obtención de permisos. Las solicitudes serán respondidas Resolución motivada del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes. Este trámite será gratuito. Luego de transcurrido este plazo, los formularios M0011, cuyos titulares no han solicitado el cambio de formato conforme al procedimiento señalado en el presente artículo no serán considerados validos por este Ministerio de Industria,

Comercio y Mipyme. 17. De conformidad con lo anterior, la parte recurrente procedió a solicitar al nuevo formato de autorización en fecha 16/10/2017, el cual fue rechazado mediante comunicación núm. emitida por el Ministerio de Industrias, Comercios y Mipymes (ML cual le comunica; “A requerimiento de parte interesada, advirtiendo que a esa fecha no había sido completado el expediente respecto a los permisos y autorizaciones correspondientes, en fecha diecisiete (17) de junio de 2016, este Ministerio otorgó una prórroga de seis (06) meses a la vigencia del referido Formulario DlG-MOll, estableciendo como nuevo término de caducidad el día diecisiete (17) de diciembre de 2016. Al no haberse completado los trámites correspondientes el vencimiento del plazo de prórroga concedido, el referido Formulario DlG-M011, perdió su vigencia y valor Jurídico.” La resolución atacada confirma la referida comunicación antes descrita. La parte recurrente alega que, al momento de solicitar el cambio al nuevo formato, no tenía conocimiento de la prórroga otorgada en fecha 17/06/2016, por lo cual esta se enteró de la referida prórroga mediante una comunicación en enero del 2018, un años después. Que, en ese tenor, este tribunal procedió a la verificación de la documentación aportada por la parte recurrente, comprobando que en la comunicación de fecha 28/03/2017, la sociedad comercial Raigas, S. A., indica lo siguiente: “estatus de la solicitud de extensión de periodo de vigencia del formulario SElC-011, núm. 0689, de fecha 01 de septiembre del año 1999, con una prórroga otorgada en fecha 17 de junio de 2016 correspondiente al proyecto ubicado en la ADD6 de (...)” 19. En virtud de lo anterior, este tribunal pudo constatar que contrario a lo alegado por la parte recurrente, la misma tenía conocimiento de la prórroga otorgada en fecha 17 de junio de 2017, al momento de solicitar el cambio al nuevo formato establecido en la Resolución núm. 73. En virtud de lo anterior, el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM), al emitir el acto atacado cumplió con lo dispuesto en la Resolución núm. 73, de fecha 28 de marzo de 2017, ya que, uno de los requisitos exigidos para el trámite de cambio del formulario, al momento de solicitar el cambio al nuevo formato, era que el primero estuviera vigente, en ese sentido el referido formulario no cumplía con los requisitos requeridos al momento de solicitar el cambio al nuevo formato, en ese orden de ideas, este tribunal entiende pertinente rechazar el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la sociedad comercial RAIGAS, S. A., en contra del Ministerio de Industrias, Comercio y Mypymes (MICM)” (sic).

13.Como presupuesto del presente fallo debe indicarse que el examen realizado por la Corte de Casación con respecto a la motivación de las sentencias impugnadas es principalmente de tipo formal. Lo cual implica que cuando dicha Corte detecta cierto tipo de irregularidad en el aspecto antes indicado debe anular la decisión analizada, pudiendo acudir a la técnica de suplencia o sustitución de motivos solo en los casos en que la corrección del dispositivo de la decisión recurrida pueda ser detectada sin proceder a un nuevo juzgamiento de los hechos del caso de que se trate, ya que dicha situación es extraña las funciones casacionales.

14.En la especie la controversia gira en torno al momento en que la hoy recurrente tuvo conocimiento del hecho relativo a que el Ministerio recurrido le otorgó, en fecha 17 de junio del año 2016, una prórroga de 6 meses de extensión del período de vigencia de un formulario MIC-M0011 relacionado con una licencia para instalación de una estación de expendio de combustibles.

15.Así las cosas, del estudio de la sentencia impugnada se advierte que los jueces del fondo que la dictaron señalaron que, como la hoy recurrente envió una comunicación en fecha 28 de marzo del año 2017 en la que denotaba tener conocimiento de la referida prórroga, procedía determinar que, al momento de solicitar el cambio de formato requerido por la Resolución núm. 73, de fecha 28 de marzo de 2017 dictada por el Ministerio de Industria y Comercio, dicha prórroga y, en consecuencia, el formulario MIC-0011 que es su soporte, estaban caducos, debiendo, por esa razón rechazarse el recurso contencioso administrativo original.

16.Sin embargo, del análisis de la decisión atacada en casación se observa que el tribunal a quo no indicó el momento a partir del cual tuvo efectos jurídicos el conocimiento de la hoy recurrente de la prórroga otorgada en su beneficio. Lo anterior por dos razones: a) la primera se relaciona con que dicho acto (concesión de prórroga) no debe clasificarse como enteramente favorable, es decir, tiene una naturaleza mixta, ya que, si bien mediante el mismo se concede la prórroga solicitada por el administrado, también actúa en su contra al momento de iniciar un plazo para realización de actuaciones que, de no llevarse a cabo, acarrearían situaciones totalmente adversas o desfavorables. Todo lo cual apunta que ese tipo de actuación debe notificarse al tenor del artículo 12 de la ley 107-13 para que produzca efectos jurídicos; y b) la segunda se relaciona al hecho que es a partir de la fecha de la determinación de los efectos jurídicos del conocimiento de la concesión de la referida prórroga que tiene que computarse el plazo de los 6 meses que ella otorga para la realización de las actuaciones en cuestión. Lo anterior en vista de que no puede reputarse a que el administrado tenía conocimiento de la prórroga otorgada en su beneficio a partir del día de su concesión, ya que del análisis de la sentencia impugnada no se advierte ninguna notificación al administrado del acto en cuestión previo al 28 de marzo del año 2017, fecha en la que la sentencia impugnada sitúa el conocimiento por parte del hoy recurrente de la prórroga que nos ocupa.

17.En ese sentido, como esta Corte de Casación no puede proceder a realizar un nuevo examen con respecto al plazo de 6 meses otorgado por dicha prórroga concedida, queda configurado el vicio alegado como motivo del presente recurso de casación relativo a la falta de base legal de la decisión impugnada; en consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

18.De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

19.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 de 1947, aún vigente en este aspecto.

V. Decisión.

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

FALLA:

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSEN-00185, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.