PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 24 DE JUNIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0632

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de agosto de 2020.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogado:Dr. Misael Valenzuela Peña.

Recurrido:Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (Intrant).

Abogados: Licdos. Wilkin Castillo Fortuna y José Enrique Salomón Alcántara.

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 24 de junio 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 PER2 contra la sentencia núm. 0030-04-2020-SSEN-00251, de fecha 28 de agosto de 2020, dictada por la Tercera Sala 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 5 de enero de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Misael Valenzuela Peña, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con estudio profesional abierto en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de PER2 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliada y residente en la ADD2 municipio y provincia La Romana.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 9 de febrero de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Wilkin Castillo Fortuna y José Enrique Salomón Alcántara, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 y CED4 con domicilio legal en las instalaciones de su representado, el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (Intrant), organismo rector, nacional y sectorial, descentralizado del Estado dominicano, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, creado por la Ley núm. 63-17 de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, RNC 430-231-568, con domicilio institucional y establecimiento principal en la ADD3 Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por su director ejecutivo PER3 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED5 del mismo domicilio de su representado.

3.Mediante dictamen 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 administrativas, en fecha 20 de abril de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.En fecha 14 de diciembre de 2018, por intermedio de uno de los agentes de tránsito de la Digesett, contra la señora PER2 fue levantada el acta de infracción núm. 709767, tipificando la infracción “Luz Led”, por violación de la resolución núm. 009-2018, del 2 de agosto de 2018, emitida por la directora ejecutiva de esa institución que prohíbe el uso, instalación, modificación, aditamento o adaptación de accesorios de emisión de luces de alta luminosidad, intensidad y de diodo de emisión de luz (led) en los vehículos de motor que circulen en las vías públicas del territorio nacional; por lo que, inconforme, interpuso un recurso contencioso administrativo en fecha 14 de enero de 2019, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2020-SSEN-00251, de fecha 28 de agosto de 2020, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la señora PER2 en fecha 14/01/2019, ante este Tribunal, por haber sido incoado de acuerdo a las disposiciones que rigen la materia. SEGUNDO: En cuanto al fondo, rechaza el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la señora

contra el INSTITUTO NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE (INTRANT), por los motivos expuestos. TERCERO: DECLARA compensadas las costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señora PER2

a loa parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE (INTRANT), y a la Procuraduría General Administrativa. QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

6.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "Primer medio: Desnaturalización de los hechos de la causa. Segundo medio: Falta de base legal (La violación de la ley por inobservancia o errónea aplicación de una norma jurídica.) Violación de los artículos 9 y 14 de la ley 107-13, articulo 11 y 339 de la ley núm. 63-17 y artículo 11 del Decreto 177-18 que crea el Reglamento Orgánico del INTRANT" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7.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.

8.Para apuntalar sus dos (2) medios de casación, los cuales se examinan de forma reunida por su vinculación y resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo desnaturalizó los hechos al establecer como fundamento de su decisión que la resolución núm. 009/2018 no se trata de un reglamento sino de un acto administrativo de carácter general, destinado a una pluralidad indeterminada de personas, cuando en realidad aunque la directora de la Intrant lo haya denominado como resolución, esto no le suprime su verdadero alcance, en vista de que el nombre otorgado no es lo que define las características de este, sino su contenido y particularidades, por lo que validar y otorgar legalidad a una medida incorrecta transgrede la ley y el reglamento orgánico de la Intrant, máxime al ser emitida por un ente incompetente como es la dirección ejecutiva, ya que al tenor del artículo 11 de la Ley núm. 63-17 es el Consejo de Dirección de la Intrant el que posee las competencias legales, violentándose así el principio de legalidad y los artículos 9 y 14 de la Ley núm. 107-13, 11 y 339 de la Ley núm. 63-17 y 11 del Reglamento Orgánico de la Intrant (Decreto núm. 177-18);

9.Continúa alegando la recurrente que del contenido de la resolución núm. 009/2018 se advierte que esta no pone fin a un procedimiento administrativo, como haría una resolución, sino que crea una regulación especial que subsiste en el ordenamiento jurídico como complemento de una ley, como hacen los reglamentos y por ende está sujeto a parámetros legales para su emisión.

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

PER4

"... 15. En la especie, no se trata de un reglamento, por lo que el INSTITUTO NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE (INTRANT) como órgano rector y garantista de la seguridad vial se encuentra facultado para emitir políticas nacionales de movilidad transporte terrestre nacional e internacional, tránsito y seguridad vial, esto mediante actos administrativos de carácter general, tal como ocurre en el presente caso. 16. "los actos generales tienen por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas", tal como ocurre en el presente caso. Una vez este Tribunal haber constatado que la resolución núm. 009-2018, de la Directora Ejecutiva de la INTRANT, fue emitida por un órgano competente, procede rechazar" (sic).

11.Antes de abordar los medios de casación, debe señalarse, a modo de presupuesto de lo que más abajo se dirá, que, tal y como alega la hoy recurrente, la actuación administrativa involucrada en el presente caso es un reglamento y no un acto administrativo. En lo que sigue se abordarán los aspectos dogmáticos de la cuestión para posteriormente decidir sobre el caso en concreto.

12.En efecto, según el artículo 8 de la Ley núm. 107-13, el acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una administración pública que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros. De aquí se desprende que, conforme expresa el ordenamiento jurídico dominicano vigente, una de las características esenciales del acto administrativo, como tipología específica de la actividad administrativa que se desprende de la función administrativa, es que produce efectos individuales, particulares, subjetivos o concretos frente a terceros. Esto, contrario a los reglamentos, que producen efectos generales, impersonales y objetivos, tal y como deriva del artículo 30 del mismo instrumento legal (ley 107-13).

13.De la diferencia que propone la Ley núm. 107-13 entre el acto administrativo y el reglamento es que, en el caso del acto administrativo siempre será posible identificar sus destinatarios, ello sin importar la cantidad de personas afectadas, mientras que los reglamentos están dirigidos a personas que no pueden identificarse con anterioridad a su emisión.

14.Otra diferencia material entre el reglamento y el acto administrativo consiste en que el primero innova de manera definitiva el ordenamiento jurídico, situación de la que carece el segundo. Esto muy especialmente con relación con ciertos actos administrativos que parecieran tener efectos generales provisionalmente.

15.La Ley núm. 63-17 de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, en su sexto considerando expresa que es imprescindible que el país disponga de una infraestructura vial y medios y modalidades de transporte terrestre modernos, que aseguren la movilidad y accesibilidad de los usuarios, que garanticen la seguridad vial; de igual forma, en su artículo 1, indica que tiene por objeto regular y supervisar la movilidad, el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial en la República Dominicana y establecer las instituciones responsables de planificar y ejecutar dichas actividades, así como la normativa a tal efecto; Regulando todos los medios y modalidades de transporte terrestre, nacionales o internacionales, sus propietarios, los operadores, pasajeros y cargas, la circulación de los vehículos y de animales en las vías, y cualquier otra actividad vinculada a la movilidad, el tránsito, la seguridad vial, tanto en el ámbito urbano como interurbano (Artículo 2).

16.En concordancia con lo anterior, la legislación arriba citada, continúa señalando que el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (Intrant), es el organismo rector, nacional y sectorial, descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera y técnica; y en su artículo 9, nos dice

que dentro de sus atribuciones están: 1. Diseñar y ejecutar la política nacional de movilidad, transporte terrestre nacional e internacional, tránsito y seguridad vial, con ajuste a los principios, objetivos, directrices y disposiciones establecidos en la presente ley, y, en consecuencia, ejercer la función de planificación sectorial; 21. Impulsar y fiscalizar, en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, la implementación de políticas y medidas estratégicas para el desarrollo de un tránsito seguro

17.Adicionalmente, del estudio de dicha legislación se desprende que el INTRANT elaborará los reglamentos sobre "retro reflectividad" y las normativas a ser cumplidas en las vías públicas conforme con su artículo 65, lo que será sometido al Poder Ejecutivo.

18.Siguiendo con lo anterior, el Consejo de Dirección del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre ciertamente tiene potestad para elaborar y someter los reglamentos correspondientes al Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 11 de la indicada Ley. Sin embargo, este órgano, mediante acta de reunión núm. 2-2018, de fecha 27 de junio de 2018, anexada al expediente, aprobó, por unanimidad de votos en su primera resolución, que la dirección ejecutiva del INTRANT tendrá facultad para "resolutar" dependiendo la situación que se presente, hasta tanto los reglamentos estén listos, sobre el transporte turístico, transporte de carga, luces de alta luminosidad, neumáticos usados e ingreso de vehículos con más de 5 años de fabricación, las cuales se emitirán al momento de su realización.

19.Esta Tercera Sala entiende necesario precisar que la potestad reglamentaria ejecutiva o invitada tiene por objeto contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al legislador.

20. Nuestra Constitución Política en su artículo 128, numeral 1, literal b), expresamente otorga la facultad de expedir reglamentos al Presidente de la República cuando fuere "necesario", pero dicha facultad reglamentaria ha sido extendida a otros órganos de la administración pública cuando así lo autoriza una ley.

21.Esta potestad reglamentaria autorizada a la administración pública por una ley para dictar reglamentos que hagan posible su ejecución mediante complementación, precisión o concreción, está subordinada a los límites y competencias señalada en la ley de referencia. Que el carácter subordinado de los reglamentos ejecutivos implica no solo que no pueden emitirse sin una ley previa para cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su esfera de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, fundándose precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario para su aplicación a los casos concretos que surjan.

22.En la sentencia TC/601/18, de fecha 10 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional, expresa que los organismos de la Administración poseen, en principio, la potestad de reglamentar aquellos asuntos que permitan asegurar su capacidad de autoorganización y autoadministración interna; mientras que para el ejercicio de la potestad reglamentaria de carácter normativo general que se inserte al ordenamiento jurídico, se requiere de una habilitación de carácter legislativo, quedando la misma condicionada a los ámbitos y términos fijado por la ley específica.

23.Así las cosas, se debe señalar que la resolución núm. 009-2018, del 2 de agosto de 2018, emitida por la

directora ejecutiva de dicha institución, que prohíbe el uso, instalación, modificación, aditamento o adaptación de accesorios de emisión de luces de alta luminosidad, intensidad y de diodo de emisión de luz (led) en los vehículos de motor que circulen en las vías públicas del territorio nacional, más que procurar la reglamentación de la autoorganización y autoadministración interna de esa entidad, tiene por efecto instaurar una normativa de carácter general integradora del ordenamiento jurídico sobre el tránsito vehicular en la República Dominicana.

24.En la materia que nos ocupa, esa facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo, ya que el Consejo de Dirección del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre ostenta la potestad para elaborar dicha normativa, pero debe ser sometida al Poder Ejecutivo para su aprobación y promulgación. Así las cosas, el mencionado Consejo de Dirección no podía delegar en la directora ejecutiva dicha facultad reglamentaria sin violentar la propia ley 63-17. En ese sentido, cuando esta última funcionaria ejerció la facultad reglamentaria que erróneamente le atribuyó el consejo de dirección, ha originado una normativa ilegal, que debió ser sancionada por la jurisdicción contenciosa administrativa.

25.Luego de todo lo anterior, esta Tercera Sala pudo evidenciar que el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (Intrant) desbordó el límite de las competencias otorgadas por la Ley núm. 63-17 en virtud de que, aunque es cierto que esta ley le otorga facultad para diseñar y ejecutar la política nacional de movilidad, transporte terrestre nacional e internacional, tránsito y seguridad vial, con ajuste a los principios, objetivos, directrices y disposiciones establecidos en la ley, y, en consecuencia, ejercer la función de planificación sectorial, no menos cierto es que, a partir del artículo 336, que regula la parte de los reglamentos que deben ser elaborados, se indica que todo se someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo.

26.Por esa razón podríamos decir que el INTRANT posee una atribución para someter todas las iniciativas sobre normas generales necesarias en el ámbito de la Ley núm. 63-17, pero esta ley no le otorga el poder reglamentario a dicha institución, tal y como es el carácter y naturaleza de la resolución núm. 009-2018, ya que de su contenido se aprecia que ella se aplica en términos abstractos a todo el que se sitúe dentro del campo fáctico de acción que ella describe, lo cual la ubica como una fuente de derecho de alcance general y no individual, ocasionando una violación al principio de legalidad y juridicidad, puesto que la administración pública se encuentra sujeta a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, debiendo siempre actuar con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. En consecuencia, se hace evidente que incurrieron en el vicio denunciado por la parte recurrente, quedando configurada una falta de base legal, en vista de que dejaron su decisión desprovista de una motivación razonada, en consecuencia, esta Tercera Sala entiende procedente casar con envío la sentencia impugnada.

27.De conformidad con lo previsto en el 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 enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

28.La Ley núm. 1494-47 que Instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60, párrafo III, aún vigente en este aspecto, en caso de casación con envío, el tribunal 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; artículo que además en el párrafo V indica que en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.

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, la doctrina jurisprudencial observada 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. 0030-04-2020-SSEN-00251, de fecha 28 de agosto de 2020, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto 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 fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici