PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 24 DE JUNIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0622

Sentencia impugnada:Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 5 de febrero de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena).

Abogados:Lic. Edilio Segundo Florián Santana y Licda. Wanda Esther Peña Tolentino.

Recurrido: Verde Eco Reciclaje Industrial, S.A.

Abogados:Licdos. Gustavo Biaggi Pumarol y Julio Oscar Martínez Bello.

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 el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), contra la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00045, de fecha 5 de febrero de 2021, dictada por la Segunda 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 9 de marzo de 2021, en de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Edilio Segundo Florián Santana y Wanda Esther Peña Tolentino, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 actuando como abogados constituidos de El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), entidad estatal, con domicilio social en la ADD2 representada a la sazón por su ministro a la razón PER1 dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 del mismo domicilio de su representado.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 26 de marzo de 2021, en el Centro de Servicio Presencial, de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Gustavo Biaggi Pumarol y Julio Oscar Martínez Bello, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núm. CED4 y CED5 con estudio profesional, abierto en común, en la intersección formada por las avenidas ADD3 actuando como abogados constituidos de la sociedad Verde Eco Reciclaje Industrial, SA., entidad comercial constituida bajo las leyes de la República Dominicana, RNC 1-30-57025-6, con asiento social en la ADD4 representada por PER2 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.Mediante dictamen de fecha 29 de julio de 2021, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

4.La demanda en intervención voluntaria fue presentada mediante escrito depositado en fecha 15 de marzo de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los licenciados PER3 PER4 PER5 PER6 PER7 PER8 y PER9 dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED7 CED8 CED9 CED10 CED11 CED12 y CED13 con estudio profesional abierto en común en la firma “Jorge Prats Abogados & Consultores”, ubicada en la ADD5 actuando como abogados constituidos de la empresa Grupo Cometa, SAS., sociedad comercial constituida bajo las leyes de la República Dominicana, RNC 101-01943-3, con asiento social en la ADD6 municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, debidamente representada por su presidente PER10 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED14 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

5.Asimismo, fue depositado ante la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial el escrito amicus curial, suscrito por el Licenciado Jorge A. Herasme Rivas, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED15 con estudio profesional abierto en la ADD7 actuando en representación del Centro de Orientación y Protección al Consumo de la Energía, Agua y Ambiente (COPCEEA), entidad sin fines de lucro debidamente constituida e incorporada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, en virtud del registro núm. 70-0000430 y RNC 4-30-12866-1, con

domicilio social y asiento principal en la ADD8 municipio Bajos de Haina, provincia San Cristóbal, debidamente representada por su presidente PER11 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED16 domiciliado y residente en el municipio Bajos de Haina, provincia San Cristóbal y Fundación Voluntad Divina (Funvodi), entidad sin fines de lucro constituida y debidamente incorporada al amparo de las leyes de la República Dominicana, en virtud del registro núm. 70-0000398 y RNC 4-30-12256-4, con domicilio social y asiento principal en la ADD9 municipio Bajos de Haina, provincia San Cristóbal, debidamente representada por su presidente PER12 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED17 domiciliado y residente en el municipio Bajos de Haina, provincia San Cristóbal.

6.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 9 de febrero de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés A. Ferrer Landrón., jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

7.En ocasión de la sentencia núm. 00535-2014, de fecha 18 de diciembre de 2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la empresa Verde Eco Reciclaje Industrial, SAS., interpuso el recurso de revisión constitucional de amparo de cumplimiento, dictando el Tribunal Constitucional la sentencia núm. TC/0035/18, de fecha 28 de marzo de 2018,

8.En cumplimiento con la anterior decisión, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), sometió a vistas públicas un proyecto de modificación del “Reglamento Técnico Ambiental para la Gestión de Baterías Acido-Plomo Usadas”, con la finalidad de adaptarlo a la Ley 64-00, del 8 de agosto de 2000, al Convenio de Basilea, refrendado por el Congreso Nacional y la Constitución de la República, en lo concerniente a la prohibición de la exportación de los desechos provenientes de las baterías acido plomo usadas (Bapu), que se generaran en el país, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 80, 104 y 105 de la Ley núm. 64-00, por lo que se aprobó la resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053, sobre la cual argumenta la empresa Verde Eco Reciclaje Industrial, SAS., no cumplió con lo dispuesto en la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, sino que incurrió en violación a la ley y a la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, por lo que, fundamentado en ese argumento, interpuso en fecha 5 de febrero de 2019, un recurso contencioso administrativo que perseguía la declaratoria de nulidad de: a) la letra b) del párrafo 11 de la resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053; b) el párrafo 111 del artículo 25 de la resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053; c) el artículo tercero de la resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053; d) el párrafo 1 del artículo cuarto de la resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053; y e) la parte final del artículo octavo de la misma resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00045, de fecha 5 de febrero de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 21 de febrero del año 2019, por la sociedad VERDE ECO RECICLAJE INDUSTRIAL, S. A., contra el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, por haber sido incoado de conformidad con la Ley. SEGUNDO: ACOGE en cuanto al fondo el presente Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto en fecha 21 de febrero del año 2019, por la sociedad VERDE ECO RECICLAJE INDUSTRIAL, S. A., contra el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, en

consecuencia, ANULA la letra b) del párrafo II del Reglamento 38-2018, aprobado mediante Resolución No. DJ-RA-0-2018-0053, de fecha veinte (20) del mes de diciembre del año 2018; el párrafo III del artículo 25 de la misma normativa; el artículo tercero de la citada norma; el párrafo I del artículo cuarto; y la parte in fine del artículo octavo del Reglamento 38-2018, aprobado mediante la Resolución No. DJ-RA-0-2018-0053 del 20 de diciembre del año 2018, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por los motivos, antes expuestos. TERCERO: DECLARA el proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el presente proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el boletín del tribunal superior administrativo (sic).

9.La referida sentencia fue recurrida en tercería por la empresa Grupo Cometa, SAS., dictando la Segunda Sala de Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00444, de fecha 30 de septiembre de 2021, que acogió el indicado recurso y, en consecuencia, anuló en todas sus partes la sentencia recurrida.

III. Medios de casación

10.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Violación y falsa interpretación de la ley. Segundo medio: Desnaturalización de los hechos de la causa por contradicción de propia jurisprudencia e inobservancia de documentos” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

11.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.

V. Incidentes

a) En cuanto a la intervención voluntaria

12.Mediante instancia en solicitud de intervención voluntaria depositada en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia en fecha 15 de marzo de 2021, suscrita por los licenciados PER3 PER4 PER5 PER6 PER7 PER8 y PER9 actuando como abogados constituidos de Grupo Cometa SAS, solicita lo siguiente: ‘’PRIMERO: ACOGER la presente intervención voluntaria en el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en fecha 9 de marzo de 2021 en contra de la Sentencia No. 0030-03-2021-SSEN-00045 de fecha 5 de febrero de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haber sido interpuesta de conformidad con los artículos 57 y siguientes de la Ley No. 3726 sobre Procedimiento de Casación de fecha 29 de diciembre de 1953. SEGUNDO: ORDENAR el sobreseimiento del fallo del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en fecha 9 de marzo de 2021 en contra de la Sentencia No. 0030-03-2021-SSEN-00045 de fecha 5 de

febrero de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, hasta tanto el tribunal a-quo conozca del recurso de tercería principal interpuesto por el GRUPO COMETA, SAS en fecha 5 de marzo de 2021 en contra de la Sentencia recurrida, en virtud de los argumentos expuestos en la presente intervención. TERCERO: En cuanto al fondo. ACOGER las conclusiones vertidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el recurso de casación interpuesto en fecha 9 de marzo de 2021 en contra de la Sentencia No. 0030-03-2021-SSEN-00045 de fecha 5 de febrero de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, y, en consecuencia, CASAR la Sentencia recurrida, por las razones expuestas en los medios de casación presentados, y ENVIAR el expediente por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. CUARTO: COMPENSAR las costas del procedimiento." (sic).

13.El artículo 57 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, dispone que toda persona interesada en intervenir en un recurso de casación deberá depositar en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, por medio de abogado constituido, un escrito que contenga sus conclusiones.

14.La intervención voluntaria es el instrumento procesal mediante el cual un tercero, ajeno al proceso que se discute en la jurisdicción apoderada, pide ser parte en una instancia en curso para salvaguardar sus derechos o para apuntalar o sustentar los derechos de una de las partes principales, pudiendo esta ser principal (agresiva) o accesoria (conservatoria), siendo la primera aquella mediante la cual el tercero, ajeno al proceso, persigue como fin el reconocimiento de un derecho propio que argumenta le pertenece; mientras que la segunda es aquella en la cual el tercero no promueve una pretensión por su propia cuenta, sino que se adhiere a las pretensiones de una de las partes del proceso.

15. No obstante, es preciso indicar que, ante la corte de casación, la figura de la intervención voluntaria tiene una particularidad procesal relacionada con la interpretación que ha de ser dispensada al concepto de tercero. Esto en vista de que, ante los jueces del fondo se asume como tercero a aquel interesado o afectado con las pretensiones del proceso, impidiéndosele la intervención voluntaria a aquellas personas físicas o morales que ostenten la calidad de demandante o demandado principal, mientras que ante esta Suprema Corte de Justicia resulta indispensable que el tercero sea una persona extraña al proceso de casación, es decir, que no figure como recurrente o recurrido ante la Suprema Corte de Justicia, pero que haya ostentado la condición de parte ante los jueces del fondo. Ello en razón de que, la intervención en casación solo es admisible, en principio, de aquel que ha sido parte en el proceso ante los jueces del fondo. Debe tener, con relación con una de las partes en causa en la Corte de Casación, un interés, no solamente conexo, sino también indivisible.

16.Siguiendo literalmente a FAYE, este criterio es adoptado por la doctrina más importante sobre el tema en la República Dominicana, bajo el entendido de que "un verdadero tercero que no haya sido ni llamado ni representado ante los jueces del fondo no podría tener interés en intervenir en un proceso en el que solo puede adjuntarse a las conclusiones de la otra parte. Su derecho de tercería se mantiene abierto, sea respecto a la decisión atacada en casación si hay rechazo del recurso, sea respecto de aquella que rinda el tribunal de envío si hay casación, tendrá igualmente, en este último caso, la facultad de intervenir ante este Tribunal. Este derecho podrá, por lo contrario, ser comprometido al comparecer ante una jurisdicción en la cual está prohibido estatuir sobre medios nuevos o examinar un documento que no ha sido sometido al juez del hecho. En fin, se expone a que más tarde le opongan la cosa juzgada, sin haber podido defender sus intereses".

17.Aunado a lo anterior, ha sido juzgado recientemente por esta corte de casación que cuando la parte recurrente pone en causa, mediante emplazamiento, a una persona física o moral que no ha sido parte ante los

jueces del fondo, ni ha figurado en la sentencia impugnada, como si se tratara de una demanda en intervención forzosa, puede solicitar su exclusión del proceso en casación, motivo por el cual fue acogido dicho pedimento de exclusión. Esto a su vez no permite inferir que aquellas partes que se encuentren afectadas por una decisión dictada por la jurisdicción de lo contencioso y que no hayan sido partes, queden desprovistas de una tutela judicial efectiva, ya que es preciso acotar que el mecanismo que estos tendrán para defenderse no resulta ser la intervención voluntaria en ocasión de un recurso de casación, sino el ejercicio del recurso extraordinario de la tercería.

18.En cuanto a la antes mencionada vía recursiva, resulta oportuno señalar que la tercería está prevista en los artículos 474 y siguiente del Código de Procedimiento Civil que establece lo siguiente: Una parte perjudicada en sus derechos por una sentencia, en la que ni ella ni las personas que ella represente, hayan sido citadas, puede deducir tercería contra dicha sentencia; mientras que en el 475 se consagra que: La tercería deducida como una acción principal se someterá al tribunal que haya pronunciado la sentencia impugnada. La deducida como incidente en proceso pendiente ante un tribunal, se establecerá por instancia ante dicho tribunal, si fuere igual o superior al que pronunció la sentencia, motivo de la tercería.

19.El análisis de los documentos en los que sustenta la hoy interviniente voluntaria su pretensión nos permite comprobar que, si bien esta ejerció válidamente ante los jueces del fondo un recurso de tercería principal en fecha 5 de marzo de 2021, es decir, antes de que fuera interpuesto por la parte hoy recurrente el recurso de casación que hoy nos ocupa, dicha situación no le convierte en una parte en parte de este proceso de casación, pues no ha sido llamada en esa calidad ante esta Suprema Corte de Justicia. En ese sentido, al quedar exclusivamente reservado el ejercicio de la intervención voluntaria ante la corte de casación a las partes en el proceso ante los jueces del fondo al tenor de las disposiciones legales antes citadas, procede desestimarla el presente incidente de intervención voluntaria al tenor de lo más arriba dispuesto.

VI. Sobre la admisibilidad del recurso

20.Antes de proceder a examinar los medios de casación propuestos contra la sentencia impugnada en el presente recurso de casación, es preciso examinar si dicho recurso es admisible o no, asunto que esta corte de casación está llamada a hacer de oficio, atendiendo a un correcto orden procesal.

21.La valoración del incidente requiere referirnos a las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción de fondo, establecidas de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) que Verde Eco Reciclaje Industrial SAS incoó un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, por instancia de fecha 21 de febrero de 2021, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00045 de fecha 5 de febrero de 2021, la cual acogió en cuanto al fondo el recurso interpuesto; b) que la empresa Grupo Cometa SAS., en fecha 5 de marzo de 2021, Inc., interpuso un recurso de tercería contra la sentencia 0030-03-2021-SSEN-00045, de fecha 5 de febrero de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Administrativo; c) que en fecha 9 de marzo de 2021, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales interpuso el presente recurso de casación contra la sentencia núm. 030-03-2021-SSEN-00045 de fecha 5 de febrero de 2021 y en esa misma fecha se emitió el auto del Presidente de la Suprema Corte de Justicia donde se autorizó a emplazar a la parte recurrida; d) posteriormente en fecha 30 de septiembre de 2021, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00444, que acogió el recurso de Tercería interpuesto por Grupo Cometa SAS., y en consecuencia declaró no conforme con la Constitución las disposiciones del artículo 105 de la Ley núm. 64-00, del 18 de

agosto de 2000; revocó la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00045, de fecha 5 de febrero de 2021, por lo que rechazó el recurso contencioso administrativo interpuesto por Verde Eco Reciclaje Industrial SAS., y ratificó la Resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053.

22. El artículo 1° de la Ley sobre Procedimiento de Casación, prescribe que: La Suprema Corte de Justicia, decide, como Corte de Casación, si la ley ha sido bien o mal aplicada en los fallos en última o en única instancia pronunciados por los tribunales del orden judicial. Admite o desestima los medios en que se basa el recurso, pero sin conocer en ningún caso del fondo del asunto.

23.Como presupuesto de lo que más abajo se dirá, resulta válido indicar que el presente recurso de casación de fecha 9 de marzo de 2021 fue dirigido contra la sentencia núm. 030-03-2021-SSEN-00045, la cual posteriormente fue revocada por la misma jurisdicción que la dictó vía un recurso de tercería. En ese sentido se evidencia que el presente recurso de casación ha sido interpuesto contra una sentencia sin efecto jurídico alguno al momento de emitir esta decisión, ya que, tal y como se lleva dicho, fue revocada mediante un recurso de tercería.

24.Esto provoca una inadmisión de esta vía extraordinaria de la casación por dos razones: a) la primera es que carece de objeto examinar un recurso contra una sentencia sin efecto jurídico alguno, asimilable a un acto inexistente; y b) de manera evidente, el presente recurso ha sido interpuesto contra una decisión que no es en única o última instancia, ya que el acto jurisdiccional atacado ha sido revocado mediante una vía de recurso legal. Todo en virtud al artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, el cual prescribe que la casación debe estar dirigida contra sentencias dictadas en única o en última instancia; en consecuencia, esta Tercera Sala procede a declarar inadmisible el presente recurso de casación, sin necesidad de ponderar los medios de casación invocados contra la sentencia impugnada, debido a que esta declaratoria, por su propia naturaleza, lo impide.

25.De acuerdo con lo previsto por el artículo 60 párrafo V de la Ley núm. 1494-47, de 1947, aún vigente en este aspecto, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en la especie.

VII. 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: Declara INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), contra la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00045, de fecha 5 de febrero de 2021, dictada por la Segunda 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 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