REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2007

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 octubre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° 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. 0030-1642-2023-SSEN-00277 de fecha 5 de abril de 2023 dictada por la Cuarta

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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 10 de julio de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Ana Patricia Ossers, Carlos Manuel González Hernández, Rafael Suárez Ramírez y Máximo Alexander Hernández Guerrero, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), representada a la sazón por PER1

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la entidad Nisibon Gardens SA., representada por PER2 mediante memorial depositado en fecha 28 de julio de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. José Manuel Batle Pérez y Camilo A. Caraballo Gómez.

3. Mediante dictamen de fecha 14 de noviembre de 2023 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. En fecha 8 de abril de 2018 el Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales emitió la Licencia Ambiental núm. 0339-18 autorizando a la entidad Nisibon Gardens SA., a construir el proyecto denominado *La Vacama* consistente en un complejo turístico de tres (3) niveles cada uno para un total de 1,500 habitaciones.

5. En fecha 23 de agosto de 2019 la entidad Nisibon Gardens SA., solicitó al Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales la autorización para la explotación de un banco de préstamo para ser utilizado en la construcción del proyecto *La Vacama*, código núm. 6328, Licencia Ambiental núm. 0339-18.

6. En fecha 9 de octubre de 2021 el técnico del Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se trasladó al domicilio de Nisibon Gardens SA., realizando una inspección técnica ambiente y determinó: *Un banco de préstamo de caliche de aproximadamente 22,000 m2 y entre a 10 a 15 metros de profundidad. Dicho material se está utilizando para el proyecto Licencia Ambiental núm. 03339-18. La misma no cuenta con los permisos pertinentes (banco de préstamos no mina). Al momento de inspección no está trabajando''.*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

7. En fecha 20 de mayo de 2022, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) dictó la resolución núm. DJ-RAS-4-2022-0105 sancionando al proyecto denominado *La Vacama* al pago de la suma de RD$17,000,000.00, correspondiente a 1,760 salarios mínimos vigentes del sector público e impuso un cronograma de cumplimiento tendente a paralizar los trabajos de extracción de material de la corteza terreres y restaurar el área afectada de manera inmediata.

8. No conteste con dicha decisión, la entidad Nisibon Gardens SA., interpuso un recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) en procura de que fuera declarada la nulidad de la Resolución DJ-RAS-4-2022-00105, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00277 de fecha 5 de abril de 2023 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, presentado por la razón social NISIBON GARDENS, S.A., en contra del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. **SEGUNDO:** ACOGE en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo, por consiguiente, DECLARA la nulidad de la Resolución núm. DJ-RAS-4-2022-0105 de fecha 20 de mayo de 2022, dictada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

conforme a las consideraciones expuestas en el cuerpo de esta decisión. **TERCERO**: DECLARA libre de costas el presente proceso. *CUARTO*: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA). **QUINTO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo." (sic).

III. Medios de casación

9. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Sentencia fundamentada en una incorrecta aplicación de la ley. **Segundo medio:** Violación al derecho del MMRN a una tutela judicial efectiva y debido proceso. **Tercer medio:** Falta de motivos." (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

10. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Incidente

En cuanto a la inadmisibilidad por falta de interés casacional

11. En su memorial de defensa la parte recurrida entidad Nisibon Gardens SA., plantea la inadmisibilidad del presente recurso de casación por no cumplir ni satisfacer los requisitos de admisibilidad previstos en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley núm. 2-23 dado que: (*i*) el tribunal *a quo* se apegó a la doctrina jurisprudencial constante establecida por la Suprema Corte de Justicia; (*ii*) la decisión recurrida gira en torno a una cuestión de derecho o jurídica ampliamente debitada sobre la cual no existe contradicción entre las salas de la Corte de Casación ni entre los tribunales de alzada y; (*iii*) el tribunal *a quo* aplicó normas jurídicas sobre las cuales ya se ha referido o interpretado la Suprema Corte de Justicia así como el Tribunal Constitucional.

12. A partir de lo anteriormente expuesto, es menester indicar que "*La noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema[2].

13. En ese tenor, el artículo 10, de la Ley núm. 2-23, sobre recurso de casación, prevé las presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que este procede contra: *1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales. 2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia*

contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

14. El interés casacional como institución procesal reviste 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa; materias señaladas en el numeral 2 del artículo 10, las cuales son las siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del ámbito y alcance del artículo 12 de la citada ley.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

15. De conformidad con la Ley núm. 2-23 el recurso de casación se concibe en el nuevo contexto procesal como una vía de derecho que plantea un ámbito regulatorio con eje de optimización en el que prevalece una visión institucional; se trata de una vía restrictiva que procede contra las sentencias que enuncia el artículo 10 en sus respectivos numerales. En ese sentido, el numeral 3 de dicho texto legal habilita el recurso contra las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional.

16. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación normativo de legitimización es distinto y está, consecuentemente, por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del Estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

17. El primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los integrantes de esta tercera sala tendrá efectividad respecto de los recursos de casación interpuestos a partir del 5 de noviembre del año 2023. Sin embargo, precisa

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

que, si bien respecto de los recursos interpuestos antes de esa se predicará cierta flexibilidad respecto de las decisiones sobre el interés casacional, esta no significa la imposibilidad que esta tercera sala declare inadmisible los medios cuando efectivamente se advierta la inexistencia de dicho interés casacional.

18. En ese sentido se debe entender que cuando el recurrente ha omitido toda referencia al interés casacional, es decir, en el caso de no haber señalado siquiera en cuál de las tres (3) causales previstas respecto de ese instituto apoya sus medios de casación, los mismos deben ser declarados inadmisibles en vista de la imposibilidad de esta Tercera Sala de determinar la existencia o no de dicho nuevo filtro introducido en el procedimiento de casación dominicano.

19. Que la inadmisibilidad de algunos medios del recurso de casación o de todos por falta de interés casacional no provoca la inadmisión del recurso, ello en vista de que este examen de la corrección o no de los medios para verificar la existencia o no de interés casacional transciende el umbral de la inadmisión del recurso de casación. Todo sobre la base de que se abordó si el medio de casación sometido está bien o mal fundado en derecho.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

20. En el presente caso, contrario a lo establecido por la parte recurrida, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia aprecia la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en la medida en que este pronunciamiento contribuirá con el desarrollo de la figura relativa a la delegación administrativa así como la teoría de la invalidez de los actos administrativos (especialmente sobre aquellos dictados por un órgano manifiestamente incompetente), institutos jurídicos sobre los cuales no reposa doctrina jurisprudencial y que, por consiguiente, justifican la intervención de esta Corte de Casación al tenor de las disposiciones de la letra "c" del numeral 3 del artículo 10 de la Ley núm. 2-23.

21. En consecuencia, procede desestimar el medio de inadmisión planteado, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la decisión *y se procede al examen de los medios de casación que envuelven el mencionado interés presunto que sustentan el recurso de casación principal*.

22. Para apuntalar sus tres (3) medios de casación propuestos, los cuales serán juzgados de manera conjunta por su conexión y por convenir a la solución de este caso; la parte recurrente alega en síntesis que, este recurso de casación tiene el designio de escrutar el ordenamiento jurídico y determinar si el tribunal *a quo*, en su labor de control de la actividad administrativo, obró erróneamente en la operación de subsunción del caso planteado brindando

una conclusión que en nada responde al verdadero espíritu del legislador al analizar el régimen de validez o invalidez de los actos administrativos en la Ley núm. 107-13.

23. Manifiesta además la parte recurrente que la sentencia recurrida está afectada por una errada aplicación de la ley que justifica su casación. Sostiene que de su estudio esta Suprema Corte también podrá comprobar la falta de motivos oportunos y comprobar que el tribunal *a quo* violó el artículo 14 y párrafos de la Ley núm. 107-13 por sancionar equivocadamente con la declaratoria de nulidad un acto que no adolecía de un vicio grave (incompetencia jerárquica); sino que era susceptible de convalidación porque presentaba un mero defecto de competencia subsanable.

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

''8.1. Sobre la competencia del Viceministerio de Gestión del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales 16. La Constitución dominicana establece en su artículo 67 la protección del medio ambiente, haciendo hincapié en que constituye un deber del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones, por lo que en su numeral 5 dispone lo siguiente: Los poderes públicos prevendrán y controlarán los factores de deterioro ambiental, impondrán las sanciones legales, la responsabilidad objetiva por daños causados al medio ambiente y a los recursos naturales y exigirán su reparación. Asimismo, cooperarán con otras naciones en la protección de los

ecosistemas a lo largo de la frontera marítima y terrestre. 17. Que conforme al artículo 167 de la Ley 64-00, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se encuentra facultado para disponer sanciones y medidas preventivas y protectoras del medio ambiente, que van desde multas pecuniarias hasta el decomiso o incautación de objetos que afecten el ecosistema. 18. La potestad sancionadora consiste en la vinculación legal y de competencia atribuida a la Administración Pública para imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. En el derecho local, esta facultad encuentra raigambre constitucional al tenor del artículo 40 numeral 17 de la Carta Sustantiva, que establece: En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad. 19. En un Estado de Derecho, donde rige el rule of law, la Administración debe contar con habilitación legal expresa para ejercer lo que en doctrina ha sido señalado como un contrafuero del ius puniendi del Estado para verificar la comisión de una infracción e imponer sanciones administrativas, potestad que, a su vez, se encontrará subyugada a los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, entre otros. 20. La reserva de ley instaurada en la Constitución dio lugar a que en la Ley sobre Procedimiento Administrativo núm. 107-13 se haya normado el ejercicio de la potestad sancionadora, de forma tal que ha provisto esta facultad de principios y criterios (enunciativos mas no limitativos) que ineludiblemente debe regir todo procedimiento administrativo sancionador. Del mismo modo, ha estipulado en su artículo 35 que: La potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida4 . 21. Por aplicación de los principios de igual de eficacia y objetividad de la actividad administrativa que contempla el artículo 138 de la Constitución, el Ministerio

de Medio Ambiente y Recursos Naturales dictó la Resolución núm. 0021/2021, a través de la cual delega la aplicación de las sanciones administrativas previstas en el artículo 167 de la Ley núm. 64-00, General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a favor de las direcciones provinciales, así como los viceministerios de Gestión Ambiental, Suelos y Aguas, Recursos Forestales, Áreas Protegidas y Biodiversidad y Recursos Costeros y Marinos. 22. La resolución de referencia, fechada 27 de abril de 2021, tendría vigencia de un (1) año a partir de la fecha de su firma, así lo estipula su artículo quinto. 23. Para comprender la dimensión de las prerrogativas conferidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales a sus direcciones provinciales y viceministerios, a través de la Resolución núm. 0021/2022, deben traerse a colación las precisiones que al respecto despliega la Ley 247-12, Orgánica de Administración Pública, contentiva de los principios rectores y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración. 24. Resulta necesario mencionar que la potestad sancionadora se trata de una actividad de interés general que comprende una función administrativa de competencia o facultad de actuar y una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente. La Ley núm. 247-12, dispone que: La competencia será irrenunciable, indelegable e improrrogable, salvo los casos de delegación y avocación (art. 12 numeral 14). 25. En efecto, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley núm. 247-12, la delegación consiste en la transferencia del ejercicio de facultades administrativas de un ente u órgano delegante a otro ente u órgano delegado, subordinado o no, sin que el delegante pierda nunca la titularidad de sus atribuciones y competencias ni las prerrogativas que le corresponden en esa calidad. Este traspaso de competencias debe ser explícito, es decir, no cabe la posibilidad de actos tácitos, implícitos usos, costumbres o prácticas. 26. En los términos del artículo 58 del citado texto legal, esta transferencia de facultades puede materializarse sobre la firma del

delegante o sobre su competencia. La delegación de competencia, que interesa para el objeto de estudio, puede ser jerárquica o extra jerárquica, interrogantica e intersubjetiva. 27. Entonces, en el caso estudiado, por efecto de la Resolución núm. 0021/2022 sucedió que el Viceministerio de Gestión Ambiental fue delegado competencialmente o habilitado para ejercer la potestad sancionadora que contempla el artículo 167 de la Ley núm. 64-004, para el órgano jerárquicamente superior: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, limitada únicamente al castigo de ilícitos administrativos ambientales que superen los veinte (20) salarios mínimos vigentes para el sector público. 28. Los documentos aportados para la solución del caso ponen de relieve que por medio de la Resolución núm. DJ-RAS-4-2022-0105 de fecha 20 de mayo de 2022, el referido Viceministerio de Gestión Ambiental aplicó diversas sanciones en perjuicio de la sociedad Nisibon Gardens, S. A., promotora del proyecto La Vacama, por autorización de la Licencia Ambiental núm. 0339-18. 29. Es un principio del derecho administrativo la presunción de validez de los actos administrativos o autotutela administrativa, que es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores. Esto debe significarnos que un acto administrativo es válido en la medida en que este se ajusta perfectamente a las exigencias del ordenamiento jurídico. 30. Así lo consagra el artículo 10 de la Ley núm. 107-13, cuando establece que: Todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley. 31. No obstante, cuando el acto administrativo no llena los requerimientos mínimos para su conformación legal, se dice que este se encuentra afectado de invalidez, teoría general que ha clasificado los actos inválidos en nulos (sanción correspondiente a los actos que incurran en violación del ordenamiento jurídico) y anulables (solo opera en los casos previstos por la

ley, no opera de manera inmediata y puede ser subsanable). Por lo que corresponde, el artículo 14 de la Ley núm. 107-13 delimita los supuestos bajo los que el acto es absolutamente nulo, es decir, de manera automática: Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes. 32. Sobre la noción de la expresión "manifiestamente incompetente", la jurisprudencia administrativa extranjera nos ilustra en el sentido siguiente: Implica evidencia y rotundidad, siendo preciso, pues para apreciar la concurrencia de esta causa de nulidad de pleno derecho que de forma clara y notoria el órgano administrativo carezca de toda competencia respecto de una determinada materia. 33. En esas coordenadas, lleva razón el recurrente cuando razona que el Viceministerio de Gestión Ambiental no poseía las competencias de atribución para dictar el acto administrativo sancionador configurado en la Resolución núm. DJ-RAS-4-2022-0105 de fecha 20 de mayo de 2022. Esto así porque el tribunal advierte que, para dictar el mencionado acto de 20 de mayo de 2022, el Viceministerio actuó fuera del plazo de un (1) año que contempla la Resolución núm. 0021/2022 firmada el día 27 de abril de 2021, esto es, pasado un (1) mes y siete (7) días del término que mantenía vigente la delegación, momento en el que ya había operado la extinción que establece el artículo 63 de la Ley núm. 247-12. 34. En el caso examinado se configura una incompetencia jerárquica, debido a que la potestad de sancionar ha sido con carácter expreso y de forma exclusiva atribuida indelegablemente por un precepto legal al ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que determina que cualquier

órgano ajeno al propio ministro que ejercite dicha competencia deba ser considerado, en todo caso, como un órgano manifiestamente incompetente. 35. De todas formas, aunque se concluyera que la irregularidad detectada en la Resolución núm. DJ-RAS-4-2022-0105 de fecha 20 de mayo de 2022 no es más que un mero defecto de competencia, lo cierto es que el vicio de incompetencia jerárquica no ha sido convalidado ni ha intervenido una resolución que haya renovado o extendido la delegación de competencia, por consiguiente, el acto debe ser expulsado del ordenamiento jurídico. 36. Por lo que, dadas las consideraciones legales, jurisprudenciales y doctrinales anteriormente expuestas, procede acoger el presente recurso contencioso administrativo y declarar la nulidad de la Resolución núm. DJ-RAS-4-2022-0105 de fecha 20 de mayo de 2022, dictada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, amén de que se trata de una nulidad de pleno derecho, conforme el artículo 14 de la Ley 107-13. 37. El tribunal estatuye que no procede estudiar los demás supuestos de nulidad planteados por la parte recurrente a título subsidiario.'' (sic)

25. El presente recurso de casación tiene por objeto determinar si, conforme fue estimado por la jurisdicción *a quo* en el fallo atacado, la actual recurrente Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) -vía su Viceministerio de Gestión Ambiental- resultaba manifiestamente incompetente para el dictado del acto administrativo contentivo de sanción administrativa, constituyéndose así en un acto nulo por aplicación del artículo 14 de la Ley núm. 107-13 o si, por lo contrario, conforme afirma la parte

recurrente, dicho acto administrativo dictado era susceptible de ser declarado en la categoría de acto anulable por los jueces del fondo.

26. **En cuanto a la validez del acto administrativo**, el estudio de la decisión impugnada pone de manifiesto que la ahora recurrida interpuso su recurso contencioso administrativo en procura de que fuera revocada la resolución que le sancionaba bajo el alegato de que fue dictado por un funcionario que no tenía facultades para establecer dicha sanción.

27. Frente a dicha controversia, los jueces del fondo concluyeron que el Viceministerio de Gestión Ambiental no contaba con la competencia de atribución para la emisión del acto administrativo sancionador en vista de que, con antelación a su dictado, había extinguido por agotamiento del plazo la delegación administrativa que le dotaba de poderes sancionadores (fundamento jurídico núm. 33). Del mismo modo establecieron los magistrados que dictaron el fallo atacado que el acto objeto de análisis era nulo de pleno derecho (fundamento jurídico núm. 36).

28. A tal efecto, respecto del argumento sustentado en errónea aplicación del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, se hace preciso remitirnos al contenido de la norma legal, que dispone: *Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes. Párrafo I. Se considerarán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, los que vulneren las normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas, y los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad. Párrafo II. Los meros defectos de forma, de competencia o de procedimiento, o el incumplimiento de plazos que no determinen caducidad o prescripción no presuponen necesariamente la anulabilidad de los actos, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos incumplidores de formas o tiempos. En particular, cuando la decisión de la Administración resulte materialmente correcta, los defectos de forma o de procedimiento no acarrean su anulabilidad, salvo que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Párrafo III. Se conservarán los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez. La invalidez de un acto no se trasmitirá necesariamente a los sucesivos del procedimiento

que sean independientes del nulo o anulable. Los actos inválidos que contengan elementos constitutivos de otro válido producirán los efectos de éste. Los actos anulables podrán ser convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento, con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de ser favorables y cumplir los requisitos del Artículo 9 de esta ley.

29. Por un asunto dogmático del Derecho Administrativo y producto de la interpretación del texto legal citado se desprende que existen dos (2) niveles o grados de invalidez del acto administrativo, los cuales tienen lugar en supuestos tasados y expresamente previstos por la Ley. En efecto, estos grados han de distinguirse en: *i)* nulidad absoluta o de pleno derecho y; *ii)* nulidad relativa o anulabilidad.

30. En los primeros, es decir, los actos administrativos nulos de pleno derecho son considerados por el legislador como aquellos que subvierten el orden constitucional, infringen cualesquiera de los derechos fundamentales, los dictados por órgano manifiestamente incompetentes o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello; los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con la nulidad por las leyes. En definitiva, se trata de la sanción más gravosa para el acto

administrativo tomando en consideración su alta afectación para el ordenamiento jurídico.

31. Por su parte, en el segundo grupo, esto es, los actos administrativos anulables, estos se relacionan con cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder, así como los defectos de forma.

32. Desde la teoría clásica del derecho civil la diferencia entre los actos nulos de pleno derecho y los anulables es tajante: los primeros exhiben defectos intrínsecos en sus elementos esenciales de tal gravedad que son considerados como no existentes, por eso –y para lo que aquí importa- no podían ser convalidados por ninguna causa (eran imprescriptibles, insubsanables y no confirmables). También surten efectos para todos (*erga omnes*) y producen sus efectos desde el inicio, entre otras características que no resultan relevantes en la especie; mientras que, de los segundos, es decir, los actos anulables, se predican las características contrarias a los actos nulos ya que el acto es inicialmente válido, y para lo que interesa en el presente caso, se pueden subsanar, convalidar o confirmar, que es a lo que se refiere la parte final del párrafo III del artículo 14 de la ley Núm.107-13 cuando establece que *"...Los actos anulables podrán ser convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de que sean favorables y cumplir con los requisitos del artículo 9 de esta ley".*

33. Aunque en el Derecho Administrativo esta tajante distinción del derecho civil entre actos nulos y anulables se presenta muy diluida debido a razones que en la especie no resultan relevantes para la solución de este caso, lo cierto es que una diferencia esencial entre los actos nulos y los anulables es que los primeros no pueden convalidarse, mientras que los segundos pueden ser subsanados mediante la reparación del vicio que exhiben (convalidación).

34. De ahí que la clasificación de nulo o anulable del acto que es objeto de este proceso resulta trascendental debido a la posición de la administración en cuestión en el sentido de que el vicio inherente al acto atacado en la especie no puede ser considerado de una gravedad tal que deba ser sancionado con una nulidad de pleno derecho. Otra vertiente sería si se considerara que el acto atacado presentes meros defectos de competencia al tenor del párrafo II del artículo 14 de la Ley Núm.107-13 que no presupongan necesariamente la anulabilidad del acto, pues en ese caso dicho acto no sería inválido, pues no sería ni nulo ni anulable.

35. En este punto, habría que apuntar que la Administración despliega sus funciones inherentes mediante entes y órganos administrativos que deben regirse por el principio de competencia. Este último principio es definido por la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública del modo siguiente: *Toda competencia otorgada a los entes y órganos que conforman la*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Administración Pública comprende una facultad de actuar y una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente. ***La competencia será irrenunciable, indelegable e improrrogable, salvo los casos de delegación y avocación****.* Esto implica que la validez de la actuación del órgano o del funcionario actuante[1], depende de que se encuentre en el correcto ejercicio de su cargo o destino, lo que alude necesariamente que venga precedido de su correcto nombramiento de conformidad con los cánones constitucionales y legales. Es decir, el acto administrativo válido debe emerger de una Administración Pública -en general-, por intermedio de un órgano competente y dictado por una persona con un nombramiento legítimo.

36. De acuerdo con la doctrina especializada, *la competencia es la parcela de actividad que se asigna a un órgano, de la que éste se responsabiliza, y para cuya realización dispone de potestades administrativas. Lo determinante de esta noción no es tanto el cometido o sector de actividad de que se trate, sino de que para ello se dispone de potestades administrativas*[2].

[1] Ley núm. 107-13. Artículo 9. Requisitos de validez. Sólo se considerarán válidos los actos administrativos dictados por órgano competente, siguiendo el procedimiento establecido y respetando los fines previstos por el ordenamiento jurídico para su dictado. (…)

[2] PER3 PER4 *Lecciones de Derecho Administrativo*. Tercera Edición. Pág. 144.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

37. Igualmente, lo anterior significa que, a primera vista, ese conjunto de facultades y responsabilidades asignadas a cada órgano o entidad pública para el cumplimiento de sus atribuciones no admite transferencia alguna. Sin embargo, excepcionalmente el legislador ha establecido para fines de operatividad que el ejercicio de una competencia administrativa pueda ser objeto de delegación y avocación.

38. Lo anterior se establece porque no es controvertido que el Ministerio de Medio Ambiente delegó las competencias, por un tiempo determinado, para dictar actos sancionatorios como el que no ocupa en este caso.

39. A efectos del presente caso, es menester señalar lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública pues: *la delegación es la transferencia del ejercicio de facultades administrativas de un ente u órgano delegante a otro ente u órgano delegado, subordinado o no, sin que el delegante pierda nunca la titularidad de sus atribuciones y competencias ni las prerrogativas que le corresponden en esa calidad. La delegación deberá estar explícitamente autorizada en el acto de atribución al delegante de las competencias concernidas; ser expresa y no cabrá en virtud de actos tácitos, implícitos, usos, costumbres o prácticas*, delimitándose en su artículo 63 de la indicada normativa en el sentido de que: *la delegación se extingue por la revocación expresa por parte del delegante o por haberse agotado el plazo de ejercicio de la competencia delegada.*

40. En virtud de lo anterior, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, advierte que el tribunal *a quo* no obró contrario al derecho al establecer que el Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente era un órgano manifiestamente incompetente para dictar el acto atacado, en vista de que resultaba un hecho no controvertido por las partes que al momento del dictado de la resolución contentiva de la sanción administrativa se había extinguido la delegación por agotamiento del plazo para el ejercicio de la competencia delegada. De suerte que el órgano delegado no podía, en modo alguno, desplegar las competencias cuya titularidad ostenta originalmente el órgano delegante. En consecuencia, tal vicio de legalidad se relaciona con un elemento intrínseco o esencial que involucra la propia inexistencia del acto administrativo dictado, exhibiendo un grado de gravedad tal que debe ser considerado como un acto cometido por un órgano manifiestamente incompetente, por lo que debe ser sancionado con la nulidad de pleno derecho.

41. Es que la continuación del ejercicio de una competencia delegada de manera expresa luego de agotado el plazo otorgado en la delegación supone una gravedad adicional a la ya reconocida incompetencia del órgano que dictó el acto atacado según la ley. Es esa misma situación la que hace que la incompetencia sea, en este caso específico, algo patente, es decir, que puede

ser conocido por el análisis poco profundo de un operador jurídico razonable y objetivo, convirtiéndose así en la incompetencia manifiesta sancionada por el artículo 14 con la nulidad de pleno derecho.

42. Cabe pues, subrayar que de conformidad con la Constitución de la República: *Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por tanto: (…) 17. En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad.* Asimismo, el texto constitucional establece: *Artículo 69.- Tutela judicial y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (…) 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se les imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades de cada juicio. (…) 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

43. Por consiguiente, dado que en la especie la potestad sancionadora de la Administración fue ejercida en contravención a los preceptos legales al prescindir del aval requerido por la normativa especializada, *máxime* cuando dicho órgano administrativo emitió la resolución impugnada sin contar con

plenas facultades para ello, erigiéndose en un órgano manifiestamente incompetente, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia corrobora y es de criterio que, la sanción de nulidad de pleno derecho del acto administrativo controvertido prevista en el artículo 14 de la Ley núm. 107-13 resultó cónsona con las particularidades medulares del caso planteado ante los jueces del fondo.

44. Así las cosas, contrario a lo alegado por la parte recurrente, el tribunal *a quo* no incurrió en una mala interpretación de la norma legal, es decir, de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. En consecuencia, debe ser rechazado el medio de casación examinado.

45. En lo relativo a la violación a la tutela judicial efectiva en su concreción en la falta de motivación, esta Tercera Sala, del análisis de la sentencia impugnada, no advierte que el tribunal *a quo* haya incurrido en los vicios alegados, puesto que la sentencia impugnada cumple con la debida correspondencia entre la pretensión, la defensa, la prueba y la decisión y realizaron una valoración de la documentación aportada de manera adecuada, por lo que procede desestimar el segundo y tercer medios de casación.

46. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes que justifican la decisión adoptada, sin observarse contradicción entre los motivos y el dispositivo, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, procediendo rechazar el presente recurso de casación.

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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) contra la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00277, de fecha 5 de abril de 2023 dictada por la Cuarta

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01435
Recurrente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Recurrido: Nisibon Gardens, S.A.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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 y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/JDYM-5NIQ-INKD-6XJA