REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 0030-2019-ETSA-00626
Sol. Núm. 2024-R0203021
Recurrente: [redacted] y Tropigas Dominicana, SRL
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Terragas y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-3794

[redacted]

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 secretaría 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 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por [redacted] y la Sociedad Tropigas Dominicana, SRL., contra la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00262 de fecha 15 de marzo de 2024 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 0030-2019-ETSA-00626
Sol. Núm. 2024-R0203021
Recurrente: [redacted] y Tropigas Dominicana, SRL
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Terragas y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 2 de mayo de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos de [redacted] y la Sociedad Tropigas Dominicana, SRL.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la Sociedad United Petroleum Grupo Haina, SRL., representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 17 de mayo de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Dr. José Ml. [redacted] y el Lcdo. [redacted].

3. La defensa al recurso de casación fue presentada por El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA), representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 17 de mayo de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted]

4. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad Terra Gas, SRL., representada por [redacted] y [redacted], mediante memorial depositado en fecha 28 de mayo de 2024 en la

secretaría general de la Suprema Corte de Justicia de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted].

5. De la misma manera fue presentada la defensa de los señores [redacted] y [redacted] como de la empresa Terra Gas, SRL., mediante memorial depositado en fecha 28 de mayo de 2024 en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted].

6. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) mediante memorial depositado en fecha 17 de mayo de 2024 en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted].

7. Mediante dictamen de fecha 15 de julio de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

8. En fecha 05 de junio de 2015 Tropigas Dominicana, SRL., procedió a notificar al Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES una oposición de autorización de proyecto de envasadora de GLP y solicitud de revocación de

autorización. Posteriormente, en fecha 27 de octubre del 2016 el Ministerio de Medio Ambiente emitió la resolución DJ núm. 17/2016 que cancela el permiso ambiental DEA núm. 1720-12 de fecha 12 de abril del 2012.

9. En fecha 17 de noviembre del 2016 la Procuraduría para la defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales levanta el acta de paralización de actividades a la envasadora Terragas [redacted] y luego el Ministerio de Medio Ambiente emitió el permiso ambiental núm. 3434-18.

10. Posteriormente en fecha 14 de agosto de 2018 el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) otorgó el Permiso ambiental núm. 3434-18, que aprobó la instalación de la estación de GLP "Terra Gas [redacted]" para la venta y despacho de gas licuado de petróleo,

11. Que inconformes con dicha decisión el señor [redacted] y la sociedad TROPIGAS DOMINICANA, SRL., interpusieron formal recurso contencioso administrativo por el que procuró la nulidad de Permiso Ambiental núm. 3434-18 de fecha 14 de agosto de 2018 dictando esta misma Sala la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00262, de fecha 15 de marzo de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA en cuanto a la forma bueno y válido el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por [redacted] y TROPIGAS DOMINICANA S.R.L., en contra del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, con intervención

forzosa de TERRA GAS SRL, SATURNINO UREÑA REYES, [redacted] y UNITED PETROLEUM GRUPO HAINA S.R.L., por haber sido incoado conforme a la norma procesal vigente. **SEGUNDO**: RECHAZA el precitado recurso contencioso administrativo, conforme a lo expuesto 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*

12. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Falsa aplicación de la ley. **Segundo medio**: Falta de motivos. **Tercer medio:** Falsa interpretación de la ley. **Cuarto medio:** Violación a la tutela judicial efectiva y al derecho a la igualdad.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

13. 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.

VI. Incidentes

14. En su memorial de defensa el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) solicitó lo siguiente: a) que se declare improcedente por

ausencia de interés casacional, considerando sexto y artículo 10 de la Ley núm. 2-23.

15. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

16. 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 uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[1].

17. 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*

[1] Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, considerando sexto.

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.

18. 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 glosario de materia en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa. Nos referimos a las 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.

19. De conformidad con la Ley núm. 2-23, del 17 de enero de 2023, el recurso de casación se concibe en el nuevo contexto procesal como una vía de derecho que plantea un marco regulatorio con eje de optimización donde prevalece una visión institucional. En el ámbito de la regulación 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.

20. La naturaleza y esencia del interés casacional en su test 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.

21. 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, tal como ocurre en el caso de la especie, pues el recurso de casación fue interpuesto en fecha 10 de noviembre de 2023.

22. 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.

23. 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.

En cuanto a los medios de casación por violación a reglas que generan interés casacional por violación a las reglas para el dictado de la sentencia a cargo de los jueces y tribunales (interés casacional presunto de conformidad al primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los jueces de esta Tercera Sala)

24. Conviene destacar que estas reglas para el dictado de la sentencia por parte de los jueces y tribunales se relacionan con los deberes funcionales del juez para la emisión de los fallos y tienen una influencia práctica en el proceso de que se trate. Se trata de deberes formales de los jueces cuya ausencia provoca que la sentencia así emitida se considere con defectos en cuanto a su corrección y calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, a la falta o errores de motivación.

25. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación a las cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta perpetrada dicho funcionario, respecto de la que no se puede predicarse que haya forjado doctrina capaz de unificarse

mediante la vía de la casación[2]. A eso se debe que a las decisiones que adolezcan de este tipo de vicio no aplique la figura del interés casacional, todo de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por esta Sala en fecha 1 de agosto de 2023, pues debe considerarse que en esos casos existe un interés casacional presunto.

26. El interés casacional presunto existe cuando la norma que invoca el recurrente como fundamento de su recurso de casación es aplicable al juez y no a las partes, con lo que quedaría, en caso de que sea acogido el medio en cuestión, configurado un vicio de actividad (*in procedendo*). Esto último sucede cuando el juez que dictó el fallo impugnado violenta las reglas que rigen su accionar jurisdiccional o de funcionamiento de su profesión en lo que tiene que ver con el conocimiento y decisión de los asuntos sometidos a su consideración.

27. Lo anterior en vista de que, cuando el juez transgrede las reglas que regulan el accionar de su profesión y comete y vicio de actividad -tal y como serían, a título de ejemplo simplemente enunciativo, todas las irregularidades relativas a la motivación de la decisión (insuficiencia, contradicciones, falta de ponderación de pruebas, omisión de estatuir, fallos extra-petita,

[2] Es bien conocido el cambio de paradigma incorporado por la Ley 2-23 en lo que se refiere a que la función principal de la casación es la unificación de la doctrina jurisprudencial. De ahí que la presencia de la figura del interés casacional es la de garantizar únicamente la presencia de procesos en que dicha función se verifique.

desnaturalización de hechos y pruebas etc.), su sentencia no hace doctrina jurisprudencial capaz de unificarse vía el instituto del interés casacional. De modo que este último no debe ser exigido cuando concurre ese tipo de vicio. En cambio, cuando la norma que invoca el recurrente en casación en el medio que se examina se relaciona con el derecho aplicable a las partes, se estará alegando un vicio de juicio (*in iudicando*). Cuando la Corte de Casación decido respecto de este tipo de vicio hará doctrina para unificar los criterios dispares que hayan podido adoptados por los tribunales inferiores, por lo que aplicarán aquí las disposiciones respecto del interés casacional contenidas en la ley 2-23, sobre recurso de casación.

28. En la especie, tras la lectura del memorial de casación de la parte recurrente sociedad comercial [redacted] y Tropigas Dominicana, SRL en el desarrollo de su tercer medio de casación propuesto se advierte que propone alegatos fundados en una *carencia de motivos,* vicio que accede dentro de las normas requeridas para el dictado de la decisión y, por consiguiente, no resulta indispensable una justificación pormenorizada del recurrente dado que, envuelve un interés casacional presunto.

Sin perjuicio de lo anterior, procede determinar interés casacional en relación con el primer y cuarto medios de casación sobre los cuales el recurrente tenía que justificar interés casacional (falsa y errónea interpretación de la ley, violación a la tutela judicial efectiva y al derecho

a la igualdad) al tenor del artículo 10.3 de la Ley núm. 2-23, al no beneficiarse del interés casacional presunto por su naturaleza.

29. En el caso que nos ocupa, sostiene la parte recurrente que el interés casacional objetivo en estos medios hayan su fundamento en el hecho de que no hay doctrina de esta Tercera Sala, esta Corte de Casación aprecia la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia por aplicación del artículo 10.3.c de la Ley núm. 2-23, pues este pronunciamiento permitirá que esta Tercera Sala continúe con el desarrollo, entre otras cosas, respecto del el alcance del principio de confianza legítima y seguridad jurídica, consagrado en el artículo 3.15 de la Ley núm. 107-13 y la competencia dada a los Tribunales de la República para controlar la legalidad de los actos de la Administración.

30. En esa tesitura, habría que decir que, si bien es cierto esta Sala se ha pronunciado en otras ocasiones en relación con el principio de confianza legitima, la especie conlleva que se esclarezca aún más la cuestión suscitada a fin de que se reafirme, refuerce o complete la jurisprudencia trazada, la cual no solo debe operar para formar la jurisprudencia novedosa, sino también para matizarla, precisarla o, incluso, corregirla o modificarla, todo sobre la base del artículo 9 de la Ley núm. 2-23.

31. En definitiva, se hace conveniente un juicio de esta Tercera Sala que esclarezca el asunto debatido, en beneficio de la seguridad jurídica y de la

consecución de la igualdad en la aplicación del Derecho (arts. 110 y 39 constitucionales).

32. Para apuntalar los tres medios de casación propuestos por la parte recurrente los cuales se reúnen por su vinculación y convenir así a la solución del caso, que la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* erró al aplicar la Ley núm. 107-13 artículos 9.3 y 14 y a la vez una contradicción de la naturaleza imperativa de la norma jurídica al decidir mantener y no declarar la anulación de un acto administrativo ilegal bajo la justificación de la confianza legítima constituye una transgresión manifiesta del principio de legalidad que rige toda actuación administrativa. Que, el tribunal *a quo* no obstante establecer que el Permiso Ambiental núm. 3434-18 autoriza el funcionamiento de una planta envasadora de gas que se encuentra a una distancia menor de 2500 metros de otra estación anterior de este mismo combustible, es decir, que violaba la norma en lugar de anular sus efectos en virtud de lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 14 y el párrafo III del artículo 9 de la Ley núm. 107-13, rechazó el recurso contencioso administrativo.

33. De igual manera expone una alegada falta interpretación del artículo 139 de la Constitución Dominicana y 45 de la Ley 107-13 el tribunal a quo consideró que, si hubiera sido formalmente solicitado para evaluar la nulidad del acto administrativo impugnado por la propia administración emisora, a

instancias de una solicitud del recurrente para declarar su lesividad — subrayando que la administración no está obligada a seguir tal solicitud — en lugar de que el recurrente hubiese optado por presentar un Recurso Contencioso Administrativo directamente, el tribunal entonces habría estado facultado para determinar la nulidad del acto administrativo, al decidir como lo hizo no solo lesiona el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva ya que limita la capacidad de los particulares para impugnar efectivamente actos administrativos que beneficien a terceros, condicionando su capacidad de impugnación a la decisión de un órgano administrativo de declarar o no la lesividad del acto impugnado.

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

"9.1. Nulidad del Permiso ambiental núm. 3434-18 de fecha 14 de agosto del 2018 44. Llegados a este punto, conviene precisar que es atribución del Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Ley núm. 64-00: "Velar por la preservación, protección, y uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales". 45. En esas coordenadas, el art. 44 de la Ley 64-00, establece: "El proceso de permisos y licencias ambientales será administrado por la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las instituciones que corresponda, las cuales estarán obligadas a consultar los estudios de impacto ambiental con los organismos sectoriales competentes, así como con los ayuntamientos municipales, garantizando la participación ciudadana y la difusión correspondiente". 46. En esa línea de ideas, el tribunal advierte que con la emisión del permiso ambiental núm. 3434-18 de fecha 14 de agosto del

2018, a las partes intervinientes forzosas Terra Gas S.R.L. y [redacted] como United Petroleum Grupo Haina S.R.L., se le generaron prerrogativas derivadas de dicho acto administrativo, tendentes a la actividad comercial de expendio de gas licuado de petróleo en la ubicación determinada en la Provincia de Puerto Plata. 47. Los actos favorables son aquellos que teniendo un destinatario externo le favorece (…), con una ampliación de su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándole de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo, pues un resultado ventajoso para el destinatario.15 Por lo que nos encontramos con acto administrativo un acto favorable para las partes intervinientes forzosas Terra Gas S.R.L. y [redacted] como United Petroleum Grupo Haina S.R.L. 48. Vale precisar que si bien es cierto, la parte recurrente alega en su instancia que el permiso ambiental otorgado es violatorio a la resolución núm. 140-07 del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, en razón de que violenta la distancia mínima entre una planta de GLP que se encuentra en funcionamiento y legalmente instalada, que en el caso que nos ocupa sería de 2,500 metros, y esto se corrobora con el informe pericial realizado por el Agrimensor [redacted], que establece que la distancia lineal entre la Estación de expendio de Gas Licuado de Petróleo United Gas y la envasadora de Gas Tropigas Dominicana es de 2,053.25 metros, no menos cierto es que la administración al otorgar el acto impugnado comprometió la confianza legítima de cara a la actividad comercial de los hoy intervinientes forzosos. 49. La Suprema Corte de Justicia ha juzgado que el derecho a la seguridad jurídica o a la confianza legítima, como se le llama en derecho europeo, […] es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma consiste en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano en el ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico16. 50. Por su lado, el Tribunal Constitucional dominicano ha señalado que: (…) el propósito de preservar las situaciones jurídicas consolidadas reposa en la protección de la seguridad jurídica, la cual ha sido «(…)

concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios17. 51. Importa recordar que el actuar de la Administración debe ser acorde con el principio de confianza legítima, en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado (art. 3. 15 de la L. 107-13). 52. Así pues, el Tribunal entiende que, por la condición particular del presente proceso, no puede avocarse a revocar el acto impugnado como lo pretende la parte recurrente, ya que sería violatorio al principio de seguridad jurídica y confianza legítima, a las partes intervinientes forzosas, que tienen un asiento comercial y en su actividad económica de expendio de gas licuado de petróleo. 53. Ahora bien, somos de opinión, que la parte recurrente debió proceder a tramitar el procedimiento de declaración de lesividad del acto impugnado. En este orden, la declaratoria de lesividad consiste en un procedimiento revocatorio del acto administrativo que a los fines de proteger una situación jurídica consolidada a favor de la persona como también el principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima, contempla la impugnación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, de conformidad con el artículo 45 de la Ley núm. 107-13 que establece que "Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa". 54. El Tribunal Constitucional Dominicano en su sentencia TC/0069/19, con respecto a la revocación de un acto favorable, procedió a evocar lo establecido en la Sentencia TC/0226/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), sobre la presunción de legalidad del acto administrativo, la

posibilidad de revocarlo cuando es favorable y la jurisdicción competente para tales fines. A tales efectos, precisó que: …los actos dictados por la Administración Pública son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado. Así pues, para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones constitucionales y legales permitidas, como ha dicho previamente este tribunal, por ejemplo, siendo "revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa" (Sentencia TC/0094/14). …cuando se trata de actos administrativos que son favorables al administrado, actos declarativos o actos que reconocen u otorgan derechos, el principio es la irrevocabilidad de los mismos. Esto en razón de que, como hemos señalado, los actos que crean derechos colocan al administrado en una situación de seguridad jurídica que le permite realizar actos en base al acto otorgado por la administración. […], Así pues, no es posible para la Administración Pública revocar por sí misma un acto administrativo cuando se trata de un acto favorable para el administrado, sin seguir los procedimientos constitucionales y legales propios. En nuestro ordenamiento jurídico… el proceso de declaración de lesividad de actos favorables… permite la impugnación por parte de la administración por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de aquellos actos favorables que resulten lesivos para el interés general…" 55. La declaración de lesividad es un procedimiento que se inicia con un acto administrativo por el que un órgano de la Administración Pública declara lesivo para el interés general un acto dictado previamente por ella, a efecto de incoar un proceso administrativo cuyo objeto es su anulación. 18 Así pues, tratándose de actos favorables al administrado meramente anulables (y no

susceptibles, pues, de ser revisados de oficio, al no concurrir en ellos vicio de nulidad de pleno derecho), la Administración únicamente podrá apartarse de tales actos y volver contra ellos mediante esta vía consistente en la declaración de tales actos en vía administrativa y su ulterior impugnación en la vía contenciosa-administrativa. 56. El Tribunal Constitucional Dominicano ha manifestado que: "10.14. …, el principio de legalidad se configura como un mandato a todos los ciudadanos y a los órganos del Estado que se encuentran bajo su jurisdicción para el cumplimiento de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico dominicano. De conformidad con este principio, las actuaciones de la Administración y las resoluciones judiciales quedan subordinadas a los mandatos de la ley. Este principio se configura en el artículo 40.15 de la Constitución, en términos de que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más de lo que le perjudica y, en concreto, para toda la Administración Pública, el artículo 138 de la Constitución prevé que la misma debe actuar con "sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado7". 57. El principio de legalidad de la actuación administrativa es definido por nuestra Suprema Corte de Justicia como "la obligación que se impone a toda persona, institución y órgano someter su actuación al mandato legal, lo cual constituye un límite y una condición de las actuaciones de la Administración"19. Uno de los pilares sobre los que se fundamenta el Derecho Administrativo Contemporáneo es el principio de la Legalidad Administrativa, conforme al cual la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades que realicen. En suma, la Administración debe actuar con sometimiento pleno a la ley y a derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes. 58. En el presente proceso no se puede dejar sin efecto y validez un acto declarativo que le reconoce y otorga derechos a la parte recurrente, infringió el ordenamiento jurídico existente, toda vez que su

deber era someterse a lo indicado por el artículo 45 de la de la Ley núm. 107 13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, y proceder con la declaración de lesividad del acto favorable a la parte recurrente que entendía afectaba el interés general. Por lo tanto, dadas las circunstancias de la especie, como de los hechos comprobados por esta Quinta Sala, se procede a rechazar el presente recurso contencioso administrativo. 59. En ese mismo sentido, el tribunal rechaza las demandas sobre intervención forzosas de Terra Gas S.R.L., [redacted], [redacted], y United Petroleum Grupo Haina S.R.L. por tratarse de una demanda incidental accesoria e indisolublemente ligada a la demanda principal, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión…" (sic).

35. Mediante el recurso contencioso administrativo objeto que culminó con la sentencia atacada en casación, el señor [redacted] y la sociedad comercial Tropigas Dominicana, SRL., hoy recurrentes en casación, procuraron la nulidad del Permiso Ambiental núm. 3434-18 dictado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) en fecha 14 de agosto de 2018, requerido para la instalación de "Terra Gas [redacted]" alegando que dicho acto administrativo infringe las disposiciones de la Resolución 140-07, ya que se otorgó el permiso obviando que entre esta estación y la envasadora de Gas Tropigas Dominicana la distancia es de 2,053.25Mts., es decir, superior a la distancia permitida de 2,500Mts para garantizar la seguridad y protección ciudadana, constituyéndose así en un acto nulo por aplicación del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, por lo que dicho

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

36. El presente recurso de casación tiene por objeto determinar si los motivos contenidos en la sentencia impugnada justifican válidamente en derecho el dispositivo de rechazar la demanda original en nulidad de la resolución administrativa atacada.

37. Los jueces del fondo -verificando la pertinencia de declarar nulo el Permiso ambiental núm. 3434-18 de fecha 24 de julio de 2020 emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales por transgredir el principio de jurídica o legalidad de las actuaciones de la administración pública, así como violación a los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y coherencia de las actuaciones de la administración pública- concluyeron que no podían dejar sin efecto y validez un acto declarativo donde la administración le reconozca derechos a un particular a pesar de que dicho acto infrinja el ordenamiento jurídico existente, pues el procedimiento a seguir para anularlo está previsto en el artículo 45 de la de la Ley núm. 107 13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. Es decir, en la especie debió procederse de manera previa con la declaración de lesividad del acto favorable si la finalidad era la revocación de ese acto favorable respecto de los hoy recurridos.

38. **De entrada, resulta pertinente señalar** que el artículo 139 de la Constitución dispone que *los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.* Esto supone la materialidad y eficacia del principio de juridicidad en virtud del cual los Poderes Públicos están regidos por el Derecho, lo que impide la presencia de actuaciones al margen del ordenamiento jurídico que socaven la cláusula del Estado de Derecho prevista en el artículo 7 de nuestra Carta Magna.

39. Esto permite a cualquier persona que resulte afectada por una actuación administrativa contraria a derecho acudir a los tribunales del orden de lo judicial para que dichos órganos controlen en derecho la actuación de que se trate. Cualquier menoscabo de este derecho debe ser concebido como una limitación del Derecho Fundamental a una tutela judicial efectiva, lo cual se torna más gravoso si se piensa que dicha situación implica la impunidad de los Poderes Públicos. Lo dicho anteriormente resulta más delicado si se llega a la conclusión de que estos (los Poderes Públicos) tienen una capacidad exacerbada (debido a que detentan el poder político) de producir daño e injerencia en los derechos fundamentales de los ciudadanos.

40. Debe indicarse aquí que los jueces del fondo fundamentaron el rechazo de la demanda en nulidad de que fueron apoderados sobre la base del principio de confianza legítima y seguridad jurídica, así como del instituto de la

declaratoria de lesividad, todos ellos previstos en la ley Núm. 107-13. Entendieron dichos magistrados que el acto atacado, que autorizó la instalación de una estación de combustible, es un acto favorable que solo puede ser revocado previa declaración de lesividad establecida en el artículo 45 de la ley 107-13.

41. Parten los jueces que suscribieron el fallo atacado en un error, pues la especie trata de una demanda (recurso contencioso) interpuesto por un particular bajo el fundamento de que dicho acto afecta sus intereses legítimos y es contrario a derecho. No se trata del caso de la lesividad, que es cuando la administración, de oficio o a petición de parte, pretende sea declarado lesivo un acto porque lesiona los intereses públicos y además es contrario a derecho. En este caso la administración no es la que pretende revocar el acto atacado, sino un particular, razón esta suficiente para considerar que no aplica a la especie el instituto de la lesividad que erróneamente han utilizado los jueces del fondo para justificar el fallo impugnado en casación.

42. Incluso es opinión de esta Tercera Sala que, cuando la ley faculta a un particular para que solicite a la administración iniciar un procedimiento de declaratoria de lesividad, dicha autorización solo debe proceder cuando se hayan cerrado las vías administrativas y judiciales para que dicho particular pueda impugnar directamente la actuación administrativa de que se trate, ello

en vista de que una de las condiciones necesarias para que proceda la lesividad es que el acto sea nulo o anulable, es decir, contrario a derecho.

43. Igualmente, habría que decir que el principio de confianza legítima y el de seguridad jurídica tampoco restringen el derecho de los particulares para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para que esta controle en derecho cualquier tipo de actividad administrativa. Ello en vista de que dichos principios son dirigidos a la administración, no a los particulares, para que la primera no altere de forma arbitraria o caprichosa el cumplimiento del ordenamiento jurídico que ha venido siendo realizado, así como los criterios que hayan venido adoptándose.

44. Es así como se llega a la conclusión de que los jueces del fondo motivaron erróneamente la decisión impugnada cuando llegaron a la conclusión de que los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, así como el instituto de la declaratoria de lesividad restringen el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los particulares para acudir a los tribunales a los fines de proceder al control jurisdiccional de la actividad administrativa contraria a derecho que afecten a sus derechos e intereses legítimos.

45. En tal sentido, el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados por la parte recurrente, razón por la cual procede acoger el medio examinado y casar la sentencia impugnada.

46. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala, no es necesario ponderar los demás argumentos planteados por la parte recurrente en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

47. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación *cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción...*

48. De acuerdo con las disposiciones del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23 procede compensar las costas del procedimiento *cuando una sentencia fuere casada por falta de base legal, falta o insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos y documentos, o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces.*

49. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación es costas.

VI. 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. 0030-1643-2024-SSEN-00262 de fecha 15 de marzo de 2024 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Primera 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.

[redacted], 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.