
Sentencia impugnada:	Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 29 de junio de 2016.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).
Abogados:	Dr. Juan José Jiménez Grullón, Lcdos. Jerry Romero Valenzuela, Marino Alfonso Hernández Brito y Licda. Angélica Biviana Riveiro.
Recurrido:	Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A.
Abogados:	Licdos. Rafael R. Dickson Morales, Gilbert A. Suero Abreu, Rolando de Peña García, Licdas. Ana María Rosario M. y Perla M. Rivas Paulino.

Juez ponente: Mag. 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 Carbuccion, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **16 de septiembre de 2020**, año 177° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), contra la sentencia núm. 0270/2016, de fecha 29 de junio de 2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de enero de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), institución autónoma con personalidad jurídica propia en virtud de la Constitución de la República y de la Ley núm. 176-07 del 10 de julio de 2007, con asiento principal en la calle Fray Cipriano de Utrera, Centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo, sector La Feria, Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por Miguel David Collado, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1491748-7, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional; el cual tiene como abogados constituidos a la Licda. Angélica Biviana Riveiro, Dr. Juan José Jiménez Grullón y a los Lcdos. Jerry Romero Valenzuela, Marino Alfonso Hernández Brito, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1497746-7, 001-0115339-3, 129-0003122-5, 001-0110263-0 y 001-1358872-1, con estudio profesional abierto en calle Fray Cipriano de Utrera, 2° piso del edificio que aloja al Ayuntamiento del Distrito Nacional.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 16 de febrero de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por la sociedad comercial Compañía Dominicana de Teléfonos, SA., en lo que sigue Claro, constituida en la República Dominicana, RNC 101001577, con domicilio social en la avenida John F. Kennedy núm. 54, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por Elianna Isabel Peña Soto, dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0064606-6, domiciliada y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional; la cual tiene como abogados constituidos los Lcdos. Rafael R. Dickson Morales, Gilbert A. Suero Abreu, Rolando de

Peña García, Ana María Rosario M. y Perla M. Rivas Paulino, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1339882-0, 0011297444-9, 001840264-3, 001-1868555-1 y 402-2192677-3, con estudio profesional abierto en la avenida Sarasota núm. 39, torre Sarasota Center, 2° piso, *suite* 210, sector Bella Vista, Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. De igual manera, fue presentada la defensa al recurso de casación mediante memorial depositado en fecha 24 de enero de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Dr. César A. Jazmín Rosario, en calidad de Procurador General Administrativo, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, con oficina ubicada en la intersección formada por las calles Socorro Sánchez y Juan Sánchez Ramírez, 2° piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. Mediante dictamen de fecha 17 de septiembre de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

5. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en sus atribuciones de lo *contencioso administrativo*, en fecha 19 de agosto de 2020, integrada por los magistrados Manuel A. Read Ortiz, presidente; Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F., Moisés Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, asistidos de la secretaria y el alguacil de estrados.

II. Antecedentes

6. Con motivo de la ordenanza núm. 6/2014, de fecha 26 de septiembre de 2014, expedida por el Consejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), la cual regula los trabajos de cableado que están en el espacio del dominio público y dispone el pago de arbitrios municipales por el uso del suelo, por lo que afectada por dicha disposición la Compañía Dominicana de Teléfonos, SA., interpuso recurso contencioso administrativo en nulidad, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0270-2016, de fecha 29 de junio de 2016, objeto del presente recurso y cuyo dispositivo dispone textualmente lo siguiente:

PRIMERO:DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por la COMPAÑIA DOMINICANA DE TELEFONOS, S. A., por cumplir con los requisitos de ley; **SEGUNDO:** ACOGE el indicado recurso, por las razones señaladas en la parte considerativa de la sentencia, en consecuencia se anula el literal f) del artículo séptimo de la Ordenanza 06/2014, expedida por el AYUNTAMIENTO DEL DISTIRTO NACIONAL (A.D.N.); **TERCERO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, COMPAÑIA DOMINICANA DE TELEFONOS, S. A., a la parte recurrida, AYUNTAMIENTO DEL DISTIRTO NACIONAL (A.D.N.) y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA; **CUARTO:** DECLARA libre de costas el presente proceso; **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Violación a la ley. **Segundo medio:** Falta de motivos”.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. En atención a la Constitución de la República, al 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, al 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

En cuanto a la excepción de inconstitucionalidad

9. La parte hoy recurrente plantea, de manera incidental, en su memorial de casación, que se declare inaplicable el artículo 4 de la Ley núm. 153-98 sobre Telecomunicaciones, por efecto de la excepción de

inconstitucionalidad por vía difusa, fundamentada en los siguientes argumentos: a) se ha vulnerado el derecho de defensa al no haber leído, el tribunal *a quo*, para tomar su decisión, el escrito de defensa de la entonces recurrida; b) por generar un privilegio a las empresas de telecomunicaciones y una desigualdad que constituye una discriminación irracional a los demás munícipes en el pago de arbitrios municipales; y c) porque la interpretación adoptada, por el tribunal *a quo*, al artículo 4 la Ley núm. 153-98 sobre Telecomunicaciones impide la creación y cobro de tributos por parte de los Ayuntamientos Municipales de conformidad con el artículo 200 de la Constitución, a las empresas de telecomunicaciones.

10. Por otro lado, en su memorial de defensa, la parte recurrida solicita, de manera incidental: 1º) la inadmisibilidad de la excepción de inconstitucionalidad presentada por la parte recurrente, bajo el argumento de que se encuentra dirigida contra una sentencia y no contra el cuerpo normativo; y 2º) la incompetencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de la presente solicitud, bajo el argumento de que el legislador en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, estableció como mecanismo para atacar las sentencias el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales.

11. Es preciso que antes del análisis de la excepción de inconstitucionalidad planteada, esta Tercera Sala proceda, a examinar la incompetencia y el medio de inadmisión invocadas por la parte recurrida, por los efectos procesales que este posee.

12. Sobre la alegada incompetencia de esta Tercera Sala para conocer de la excepción de inconstitucionalidad y fundamentada en el carácter de jurisdiccionalidad de la sentencia impugnada y en que el único competente para conocer de dichas precisiones es el Tribunal Constitucional una vez apoderado de un recurso de revisión de una decisión jurisdiccional, es preciso indicar que la Suprema Corte de Justicia tiene la competencia para conocer de las excepciones de inconstitucionalidad por vía difusa, examinando a tal fin su contenido, no obstante el hecho de que los argumentos del recurrente constituyan una crítica a la sentencia, en lugar de un requerimiento fundamentado en la necesidad de inaplicación normativa para el caso de la especie, no supone la incompetencia de este órgano para conocerla, sino que, dicha actuación se sanciona con la inadmisibilidad de la excepción de inconstitucionalidad por vía difusa, tal como hemos referido en el párrafo anterior, en tal sentido, se rechaza la presente excepción de incompetencia, procediendo a examinar el medio de inconstitucionalidad debido a que está dirigida contra una norma con rango de ley, puesto que para ello está facultada esta Suprema Corte de Justicia al tenor del artículo 188 de la Constitución.

13. Con relación a la solicitud de inadmisibilidad de la referida excepción de inconstitucionalidad, por estar dirigida contra una sentencia, es prudente unir con uno de los argumentos en que se funda la indicada inconstitucionalidad, consistente en la alegada vulneración del derecho de defensa en que incurrió el tribunal *a quo*, al no haber ponderado el escrito de defensa al momento de emitir la decisión que hoy se impugna, esta Tercera Sala entiende pertinente indicar que, efectivamente, se trata de un argumento dirigido contra la sentencia impugnada, no así contra el texto normativo de carácter general dictado por el legislador para la regulación del sector de las telecomunicaciones, de manera que no entra dentro del catálogo taxativo descrito en el artículo 51 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en tanto que su sustentación no está dirigida contra la aplicación de una ley, decreto o reglamento de carácter general, sino una actuación propia del órgano jurisdiccional al momento de estatuir sobre el recurso contencioso administrativo, por tal razón, procede acoger el medio de inadmisión planteado por la parte hoy recurrida y declarar imponderable ese argumento de la parte recurrente en relación con la alegada inconstitucionalidad.

14. En referencia al alegato de la inconstitucionalidad sustentado en la creación de privilegios a favor de las empresas del sector regulado de las telecomunicaciones, esta Tercera Sala al apuntalar sobre la igualdad ante la ley que ha de existir entre los munícipes y las empresas del sector regulado de las telecomunicaciones, estima prudente indicar que *la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no beneficiaren o graven a otros*

que hallan en condiciones similares. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta, sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme con las diferencias constitutivas del mismo, (...) por lo que ella no impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes.

15. De manera que el trato diferenciado generado por la aplicación de las disposiciones del artículo 4 de la Ley núm. 153-98 sobre Telecomunicaciones, no supone una creación de privilegio para las empresas cuya razón social de operatividad sea la provisión de este servicio público y una discriminación hacia los demás municipios, sino que, el legislador reconoció el alcance general del servicio de las telecomunicaciones, tomando en cuenta la intervención del Estado dominicano en la regulación de dicho servicio, generando de ese modo una exención tributaria municipal por aplicación combinada con el artículo 200 de nuestra Carta Magna, la cual constituye una reserva expresa justificada en que dicho servicio ha de tener a un alcance global en el territorio nacional.

16. Partiendo del hecho de que una ley puede disponer tratos diferenciados cuando dicha situación sea proporcional a la desigualdad que presentan las personas en el área que regula la ley en cuestión, en la especie, se advierte que liberar a las empresas de telecomunicaciones del pago de arbitrios y no así a las otras personas del municipio en cuestión, tiene una justificación fundamentada en el hecho de que dichas empresas de telecomunicaciones están gravadas en su actividad por un impuesto de carácter nacional, lo cual marca una diferencia que hace desaparecer cualquier arbitrariedad que provoque su inaplicación por inconstitucional, por lo que se desestima.

17. Por último, en cuanto al argumento de la recurrente fundado en que la interpretación dada por el tribunal *a quo* al artículo 4 de la Ley núm. 153-98, impide la creación y cobro de tributos por parte de los Ayuntamientos Municipales de conformidad con el artículo 200 de la Constitución, a las empresas de telecomunicaciones, esta Tercera Sala debe precisar, que el referido texto legal fundamenta su excepción tributaria en el principio de no doble tributación o imposición, el cual opera con el propósito de proteger *cuando se confunden entre sí leyes tributarias que exigen, respecto de un mismo contribuyente, el pago de diversos impuestos, todos destinados a satisfacer la misma materia gravable, es decir, generados por un mismo concepto, perjudicando al contribuyente, pues se le obliga a aportar al Estado en condiciones que no son de justicia y equidad.*

18. Por su parte los arbitrios municipales *son pagos realizados por los contribuyentes como contraprestación de un servicio público ofrecido por parte de las municipalidades, cuya imposición está delimitada al ámbito territorial de la autoridad que la impone, por lo que carecen de alcance nacional y no pueden colidir, ni con la constitución, ni con la ley.*

19. La facultad que el artículo 200 de la Constitución, otorga a los ayuntamientos, para establecer arbitrios dentro de su demarcación implica la obligación de respetar queno colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución, ni con la ley; de manera que al existir un catálogo de diversos tributos, de orden nacional, para lograr la provisión del servicio público de las telecomunicaciones, y al tratarse del uso del suelo, de un insumo para materializar dicho servicio, es evidente que tanto el impuesto nacional como el arbitrio municipal responden a un mismo fin y contraprestación, lo cual se encuentra constitucionalmente impedido, no constituyendo por tanto el artículo 4 de la Ley de Telecomunicaciones un texto que transgreda lo indicado con el artículo 200 de la Constitución, sino que, nuestra carta magna crea una protección a favor de los contribuyentes, en procura de evitar la aglomeración de obligaciones tributarias fundamentadas en un mismo fin, lo cual dota de constitucionalidad al artículo 4 de la norma legal precitada, razón por la cual procede el rechazo de la excepción de inconstitucional presentada y *en consecuencia procede a conocer los medios invocados en el presente recurso de casación.*

20. Para apuntalar sus dos medios de casación, los cuales se examinan reunidos por su vinculación y por resultar así útil a la mejor solución del caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* violó la ley, al hacer extensivo el efecto jurídico de la decisión adoptada en virtud de las pretensiones de la parte hoy recurrida a una comunidad que no impugnó ni formó parte del proceso, por lo que cuando

acogió la nulidad del arbitrio impugnado benefició además a empresas del sector eléctrico y otros municipios que no se dedican, como lo es la hoy recurrida, a proveer el servicio público de las telecomunicaciones, extendiendo la exención tributaria municipal generada por el artículo 4 de la Ley de Telecomunicaciones a favor de un sector exclusivo, sin indicar motivos razonables y suficientes que permitan determinar la correcta aplicación del derecho.

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

“Verificado el caso que nos ocupa, se ha constatado que la Ordenanza 06/2014, mediante la imposición de una licencia de operación a las empresas dedicadas al sector de telecomunicaciones, las cuales a partir de la entrada en vigencia de dicha ordenanza deben de solicitar su registro ante el Ayuntamiento del Distrito Nacional y posteriormente cumplir con los requerimientos del artículo séptimo dentro de los cuales se encuentra el de “F) Haber pagado en la Tesorería del Ayuntamiento del Distrito Nacional los arbitrios correspondientes”, evidentemente con dicha disposición se vulnera el derecho que en virtud del artículo 4 y 11 de la Ley General de Telecomunicaciones poseen las empresas que se dedican a la instalación de servicios de telecomunicación el cual perturbado con los efectos de dicha disposición se vería sumamente limitado, (...) Es ese sentido se anula exclusivamente el literal f) del artículo séptimo de la ordenanza impugnada por ser el violatorio al derecho de uso de bienes de dominio público que poseen los titulares de servicios de telecomunicaciones, al tenor del artículo 11 de la Ley General de Telecomunicaciones”(sic).

22. Esta Tercera Sala ha indicado que *el recurso contencioso administrativo tiene por finalidad examinar las pretensiones del administrado en razón de un acto administrativo dictado por un órgano de la Administración, por tanto, para reclamar en contra de la legalidad de una actuación administrativa se deben seguir los procedimientos instituidos por la ley, tal como lo dispone el artículo 139 de la Constitución.* La nulidad de la actividad administrativa puede tener diferentes efectos, ya que pueden ser tanto generales como particulares, procediendo el primero en aquellos casos en que el acto impugnado tenga efectos pluralistas de alcance indeterminado sin una sectorización de la calidad del impugnante. Sin embargo, en aquellos casos en que nos encontremos ante una nulidad que opere con carácter general para un grupo determinado de personas físicas y morales, solo se beneficiarían de la referida nulidad del acto o resolución administrativa aquellas personas que, aún no siendo partes del proceso contencioso administrativo, tengan la misma legitimidad activa para impugnar por encontrarse dentro del mismo grupo pluralista de afectados por tener una misma situación jurídica. Sin perjuicio de lo anteriormente dicho, debe tenerse en cuenta cierta facultad del juez de lo contencioso administrativo para regular el alcance de la nulidad pronunciada, pudiendo provocar, bajo ciertas condiciones y motivaciones especiales, alguna que otra matización a la regla general más arriba expuesta.

23. Lo anterior tiene su fundamento en que, si bien es cierto que ha habido una modificación en la naturaleza del proceso contencioso administrativo después de la proclamación de la Constitución del año 2010, la cual ha simpatizado ahora a la satisfacción de las pretensiones de las partes en sus relaciones con la administración como garantía del Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva, no debemos olvidar que dicha dimensión subsiste conjuntamente con el viejo dogma del contencioso objetivo al acto, de modo que los efectos de la invalidez que este último tiene está íntimamente ligado a su carácter general o particular.

24. En la especie, si bien la ordenanza impugnada tiene un efecto sobre los municipios del Ayuntamiento del Distrito Nacional, no menos cierto es que los alcances de la nulidad planteada por la parte hoy recurrida benefician exclusivamente al sector regulado de las telecomunicaciones, en tanto que, las normas de orden legal y constitucional en las que se sustentó la indicada pretensión tienen como fin conexo, evitar la doble tributación de las empresas dedicadas a la provisión de dicho servicio público. De manera que las demás empresas dedicadas a los demás sectores regulados no se benefician, al no encontrarse amparados de las disposiciones del artículo 4 de la Ley núm. 153-95 sobre Telecomunicaciones, actuando el tribunal *a quo* conforme al derecho, al dejar constancia del alcance que

el recurso contencioso administrativo tendría, delimitándolo al sector de las telecomunicaciones, razón por la cual procede desestimar los medios examinados, y en consecuencia rechazar el presente recurso de casación.

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, no ha lugar a la condenación en costas, en materia contencioso administrativo.

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 con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), contra la sentencia núm. 0270/2016, de fecha 29 de junio de 2016, dictada por la Tercera 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.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretario General, que certifico.