
Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de septiembre de 2017.

Materia: Contencioso- Administrativo.

Recurrente: Compañía Dominicana de Teléfonos, S. A. (Claro).

Abogados: Licda. Fabiola Medina Garnes y Lic. Jesús Francos Rodríguez.

Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel).

Abogados: Lic. César García Lucas, Licdas. Luz Marte Santana, María Consuelo Ramírez, y Dra. Cosette Morales Haché.

Juez ponente: Mag. Manuel A. Read Ortiz.

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 y Anselmo Alejandro Bello F., 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 diciembre 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 la Compañía Dominicana de Teléfonos, SA. (Claro), contra la sentencia núm. 0030-2017-SEN-00292, de fecha 28 de septiembre de 2017, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 8 de marzo de 2018, en la secretaría general de esta Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Fabiola Medina Garnes y Jesús Francos Rodríguez, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0094970-0 y 001-1498204-4, con estudio profesional abierto en común en la avenida Gustavo Mejía Ricart esq. avenida Abraham Lincoln, edif. Corporativo 2010, *suite* 904, Santo Domingo, Distrito Nacional, a requerimiento de la Compañía Dominicana de Teléfonos, SA. (Claro), sociedad comercial constituida de acuerdo con las leyes de la República Dominicana, representada por su director regulatorio Robinson Peña Mieses, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0735278-3, con domicilio social en la avenida John F. Kennedy núm. 54, Santo Domingo, Distrito Nacional.

2. La defensa al recurso de casación incidental fue presentado mediante memorial depositado en fecha 21 de marzo de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. César García Lucas, Luz Marte Santana y María Consuelo Ramírez, así como por la Dra. Cosette Morales Haché, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1832536-4, 028-0078101-1, 056-0108772-8 y 001-1889466-6, con estudio legal en las instalaciones de su representado, a requerimiento del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel), entidad estatal descentralizada, organizada y regida a tenor de la Ley núm. 153-98, de fecha 27 de mayo de 1998, General de Telecomunicaciones, representada por su directora ejecutiva Katrina Naut, dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1736278-0, domiciliada y residente en la avenida Abraham Lincoln núm. 962, Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. Mediante dictamen de fecha 28 de marzo de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la

Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso de casación, dejándolo a la soberana apreciación de esta Tercera Sala.

4. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones de lo *contencioso administrativo*, en fecha 4 de septiembre de 2019, integrada por los magistrados Manuel A. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria y del ministerial.

5. El Magistrado Rafael Vásquez Goico, no firma la presente decisión, en razón de que tiene un vínculo familiar con uno de los directivos actuales de la empresa Orange Dominicana, SA., la cual formó parte del proceso administrativo de la aceptación de los contratos de interconexión, según acta de inhibición librada al efecto.

II. Antecedentes

6. A raíz de la solicitud de renovación de los contratos de interconexión realizado por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A. (Claro), el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel), dictó las resoluciones núms. 115-12, 116-12, 117-12, 118-12 y 119-12, rechazando la pretensión de validez de dichos contratos, siendo recurrido en reconsideración por la parte hoy recurrente, dictándose la resolución núm. 009-14, de fecha 7 de marzo de 2014, la cual fusionó los recursos de las empresas telefónicas contra las precitadas resoluciones, rechazó las pretensiones de los recurrentes y reenvió sin aprobación los contratos de interconexión a las concesionarias participantes, entre ellas a la Compañía Dominicana de Teléfonos, SA. (Claro); la referida decisión fue recurrida mediante recurso contencioso administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-2017-SEN-00292, de fecha 28 de septiembre de 2017, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA, la solicitud de fusión pretendida por la parte recurrida INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES, por los motivos expuestos; **SEGUNDO:** DECLARA bueno y válido en cuanto la forma el Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por la COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S. A., (CLARO), contra la Resolución 009-14, de fecha 07 de marzo del año 2014, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, por ser conforme a la normativa legal que rige la materia; **TERCERO:** En cuanto al fondo, RECHAZA el Recurso Contencioso Administrativo, por verificarse que la Resolución impugnada no violenta el principio de negociación entre las partes, y que a su vez, se encuentra sustentada conforme el derecho. En consecuencia, ratifica en todas sus partes la Resolución No. 009-2014, de fecha 07 de marzo del año 2014, emitida por el INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), por los motivos ut supra indicados; **CUARTO:** Declara el proceso libre de costas; **QUINTO:** ORDENA, a la secretaria la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte recurrente, COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELEFONOS, S.A., (CLARO), parte recurrida INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), así como al Procurador General Administrativo. **SEXTO:** 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:** Falta de Base Legal. Insuficiencia de Motivos. La sentencia da unas explicaciones que no fueron objeto de impugnación en el recurso contencioso. **Segundo medio:** Violación a la ley. Incorrecta aplicación de los artículos 56, 57, 52, 41 y 92.1 de la Ley No. 153-98 y Artículo 4 del Reglamento de Tarifas y Costos de Servicios: Violación a los principios de libertad de negociación, autonomía de la voluntad de las partes y mínima intervención regulatoria. La facultad de fijar directamente el INDOTEL los cargos de interconexión procede en caso de desacuerdo entre las partes. Si los cargos son discriminatorios o contrarios a la libre competencia su facultad es observar los contratos de interconexión”.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel A. Read Ortiz

8. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

9. Para apuntalar su primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* dictó una decisión carente de base legal en tanto que no motivó su sentencia sobre la base de las impugnaciones por infracciones legales que fueron planteadas en el recurso contencioso administrativo como medios del control de legalidad, sino que en su lugar se limitó a indicar que el acto administrativo se encontraba bien motivado, no constituyendo la falta de motivación del acto administrativo el punto controvertido del conflicto jurídico, sino la violación al principio de legalidad, que de forma específica planteó el hoy recurrente, incurriendo así en insuficiencia de motivos.

10. Para fundamentar su decisión, orientada a rechazar el recurso contencioso administrativo en nulidad de resolución, el tribunal *a quo* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“Que luego de hacer un análisis de la Resolución hoy impugnada, ha podido apreciar esta Segunda Sala que la motivación consagrada en la Resolución 009-2014, de fecha 07 de marzo del año 2014, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), está apegada al mandato de la ley, cuyos argumentos se encuentran sustentados conforme el derecho, además que en la misma Resolución se destaca, que estos acuerdos afectan a otras empresas como es el caso de Wind y Trilogy, que consideran que los acuerdos no se adaptan a la realidad actual y no garantizan una competencia efectiva y sostenible, por lo que este Tribunal, considera que el INDOTEL ponderó correctamente los casos planteados y determinó tras el análisis, que efectivamente esos cargos por acceso limitan el régimen de competitividad, (...) En consonancia con lo anterior, al no verificarse violación al principio de libertad de negociación y al determinarse que la resolución hoy impugnada está apegada al derecho y correctamente justificada, esta Segunda Sala procede rechazar el Recurso Contencioso Administrativo incoado por la empresa COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, SA., por los motivos expuestos” (sic).

11. Es preciso indicar que en el estado actual de nuestro derecho, el recurso contencioso administrativo *contiene elementos que marcan un contexto y están coordinados y unificados por la misma finalidad: demostrar que la actividad impugnada adolece de ilegalidad y merece su anulación junto con los pronunciamientos adecuados a cada caso*; de manera que los jueces del fondo están en la obligación de realizar un análisis de la pretensión contenida en el recurso junto con su fundamentación jurídica que la precede, a fin de definir con la suficiente concreción cual es el alcance de la impugnación sometida a su estudio.

12. Para garantizar el Estado de Derecho en el ámbito de las relaciones entre la Administración Pública y los Administrados, los jueces del orden judicial, han de otorgar una respuesta explícita a los medios impugnatorios en los que se sostenga un recurso contencioso administrativo o de revisión ante la jurisdicción contencioso administrativa; esto supone, la eliminación de enfoques genéricos a la hora de dar una contestación a la pretensión de revocación o nulidad de un determinado acto administrativo, muy especialmente en aquellos casos en que la pretensión se encuentre sustentada en la violación al principio de legalidad.

13. El principio de legalidad es una obligación que se impone a toda persona, institución y órgano de someter su actuación administrativa al mandato legal y que constituye un límite racional y una condición de las actuaciones de la administración; de manera que se hace ineludible, la determinación, por parte de los jueces del mérito del recurso contencioso administrativo, de si se encuentra ante un supuesto de hecho, conforme con el cual, la Administración Pública tiene autorización legal para hacer determinada actuación (vinculación positiva); o si por el contrario, se encuentra ante un supuesto en el cual la norma

no hace una mención expresa de un mandato de hacer; pero no indica un impedimento a la actuación administrativa (vinculación negativa), esta última sujeta al análisis, y consecuente carga motivacional, de la existencia de la materialización de la protección efectiva de los derechos de los administrados y del interés general, en virtud del derecho fundamental a la buena administración, positivizado de manera implícita en los artículos 138, 139, y 146 de nuestra Constitución, siempre que no exista un conflicto con una reserva de ley expresa indicada por el constituyente.

14. De manera que, cuando esto no ocurre, la decisión dictada adolece del vicio de falta de motivación, toda vez que el Estado de Derecho supone que los justiciables tienen el derecho a recibir una sentencia debidamente motivada sobre los puntos neurálgicos de sus medios de impugnación, como parte integrante del debido proceso, necesario e imprescindible para la efectividad y legitimidad de la administración de justicia adecuada, en virtud de que no basta que los tribunales realicen una exposición de lo ocurrido, la transcripción de los actos administrativos que se impugnan y de los artículos de la ley sectorial que estima subsumen el litigio, sino que se requiere hacer constar que se ha empleado un razonamiento lógico, atendiendo a que *motivar constituye la expresión de un ejercicio democrático y razonable del poder, una de las manifestaciones del Estado de derecho*.

15. Al efecto procede señalar que, esta Tercera Sala, en materia contencioso administrativa, al igual que la Corte de Casación Francesa y el Consejo de Estado Frances, ejerce un control estricto sobre la motivación de las decisiones que le son sometidas al análisis casacional, de manera que controla la existencia de la motivación y el contenido de las premisas fácticas y jurídicas que contenga; observando que todos los medios, formalmente propuestos por las partes, ante la jurisdicción contencioso administrativa, hayan sido debidamente respondidos de manera adecuada y en consonancia con el ordenamiento jurídico vigente.

16. En tal sentido, el Estado de Derecho, pone dos obligaciones a cargo de los jueces de la jurisdicción del mérito; la primera, *consiste en la obligación que tiene el juez que examina el fondo de pronunciarse sobre todas las conclusiones y los motivos que se aleguen, salvo los motivos inoperantes*; y la segunda está relacionada con la calidad de la motivación, es decir que *debe ser suficiente para justificar la parte dispositiva de la decisión y para permitir a la corte de casación ejercer el control de legalidad que le compete*; resaltándose que el control de la legalidad interna de la decisión impugnada es más complejo, ya que la corte de casación, a la vez que está obligada a vigilar que el juez que examinó el fondo ha respetado la norma de derecho, debe evitar convertirse en una tercera instancia en razón de que *no actúa como juez del litigio, sino como juez de la sentencia que ha resuelto el litigio*".

17. Esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, del estudio del expediente conformado en ocasión del presente recurso, pudo advertir, que el tribunal *a quo* incurrió en el vicio denunciado de falta de base legal e insuficiencia de motivos, en razón de que las motivaciones expuestas en su decisión resultan ser proposiciones que no guardan ninguna conexión con el medio de impugnación consistente en violación al principio de legalidad, planteado por la parte hoy recurrente ante dicha jurisdicción, sino que se limitó a dar contestación a una queja contra el acto administrativo, que no fue planteada, desconociendo el objeto de la pretensión de nulidad del recurso contencioso administrativo, toda vez que su apoderamiento se circunscribía al cuestionamiento de la potestad legal de revisión de los contratos de interconexión del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) y de las prerrogativas legales que autorizaban a dicho órgano regulador para hacer tal actuación administrativa, no así de una crítica a la motivación del acto administrativo impugnado como fue decidido por el tribunal *a quo*; de manera que tal omisión por parte de los jueces del fondo, deja desprovista de una respuesta concreta y razonada la pretensión principal del recurrente, razón por la cual procede acoger el medio de casación examinado y en consecuencia casar la decisión impugnada, sin necesidad de ponderar el segundo medio propuesto.

18. De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

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

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

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-2017-SEN-00292, de fecha 28 de septiembre de 2017, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado. Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón y Anselmo Alejandro Bello F.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICA que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.