REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0215423
Recurrente: Induveca SA.
Recurrido: Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este (ASDE)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

SCJ-TS-25-3605

[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, Distrito Nacional, en fecha **31 de octubre de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad Induveca, SA., contra la sentencia núm. 0030-1642-2024-SSEN-00739 de fecha 27 de noviembre de 2024 dictada por la Cuarta 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 7 de marzo de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0215423
Recurrente: Induveca SA.
Recurrido: Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este (ASDE)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial suscrito por Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos de la sociedad Induveca, SA., representada por Lil [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este (ASDE) mediante memorial depositado en fecha 4 de abril de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 21 de julio de 2025 suscrito por la Lcda. Fadulia [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 28 de noviembre de 2023 el Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este (ASDE) emitió la factura de servicios y rentas municipales núm. [redacted]12 a nombre de Distribuidora Induveca, por concepto de arbitrios acceso a la vía pública cuotas anuales por un valor de RD$270,000.00 y permiso de operación de negocios cuotas anuales por un monto de RD$80,000.00 correspondiente a los períodos 2020/2021/2022/2023, por violación a la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, y la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0215423
Recurrente: Induveca SA.
Recurrido: Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este (ASDE)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

Ley núm. 64-00 de Medio Ambiente, ordenanzas 02-10, 03-11, 04-11, 05-11, 08-11 y 02-2021, otorgándole un plazo de 24 horas para regularizar lo requerido; la cual inconforme, interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2024-SSEN-00739 de fecha 27 de noviembre de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, incoado en fecha 27 de diciembre de 2023, por la razón social INDUVECA, S.A., contra la factura de servicios y rentas municipales núm. [redacted]12 de fecha 28 de noviembre de 2023, contentiva de cobros de arbitrios por concepto de acceso a la vía pública y permiso de operaciones de negocios de los periodos 2020, 2021, 2022 y 2023, notificado mediante acta de notificación de fecha 28 de noviembre del 2023, emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo Este, por haber sido interpuesto de conformidad con la ley. **SEGUNDO:** ACOGE, parcialmente, en cuanto al fondo, el referido recurso contencioso administrativo, interpuesto por la razón social INDUVECA, S.A.; en consecuencia, declara nula la factura de servicios y rentas municipales núm. [redacted]12 de fecha 28 de noviembre de 2023, emitida por el AYUNTAMIENTO DE SANTO DOMINGO ESTE, únicamente, en cuanto a la exigencia de cobro por concepto de acceso a la vía pública por el monto de RD$270,000.00, por haber sido dicho cobro declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional de la Republica Dominicana, según se expuso. **TERCERO:** En cuanto al cobro del arbitrio por PERMISO DE OPERACIÓN DE NEGOCIOS, establecido por el Ayuntamiento de Santo Domingo Este, se mantiene válido y vigente por los motivos expuestos, por lo que en cuanto al recurrente INDUVECA SRL., se mantiene el monto de RD$80,000.00, por actividad

comercial, industrial o de servicios, valorado en base a la cantidad de metros de ocupación (bajo techo o al aire libre), que asciende a mil metros cuadrados por la cantidad de uso contenido en la factura de servicios y rentas municipales núm. [redacted]12 de fecha 28 de noviembre de 2023, por los motivos expuestos. **CUARTO:** DECLARA el proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el proceso y a la Procuraduría General Administrativa. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Desnaturalización de los hechos, violación a precedentes constitucionales, violación a la ley, violación al principio de razonabilidad y violación al artículo 93.1.a de la Constitución, al determinar erróneamente la juridicidad del arbitrio anual por concepto de "permiso de operación de negocios. **Segundo medio**: Falta de base legal, insuficiencia de motivos, violación al debido proceso y violación a precedentes constitucionales, en cuanto a la inaplicación por el tribunal a quo de los precedentes del Tribunal Constitucional con relación al arbitrio por permiso de operación de negocios. **Tercer medio:** Errónea interpretación de la ley y violación de precedentes constitucionales, en cuanto a la prescripción del arbitrio por permiso de operación de negocios del ejercicio fiscal cerrado por Induveca en 2020" (sic).

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0215423
Recurrente: Induveca SA.
Recurrido: Ayuntamiento Municipal de Santo Domingo Este (ASDE)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

6. 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.

V. En cuanto a la declaratoria de defecto

7. Previo al examen del recurso de casación esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de la parte recurrida Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este (ASDE), conforme a lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23.

8. En ese tenor, el artículo 21 de la indicada norma dispone que *la parte recurrida depositará el original de su memorial de defensa con constitución de abogado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, que contendrá sus medios de defensa, excepciones o presentará recurso de casación incidental o alternativo, así como los documentos en que sustente sus medios, en un plazo no* [redacted] *(10) días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento. Párrafo I.- El memorial de defensa y el inventario de documentos que hubieren sido depositados, será notificado al abogado de la parte recurrente dentro de los tres (3) días hábiles a partir del depósito indicado en este artículo... A falta de depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de*

defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.

9. De la disposición legal citada resulta que la recurrida en casación hará defecto cuando no deposite su memorial de defensa o **el acto de su notificación en el plazo indicado por la ley**.

10. En la especie se verifica que el Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este (ASDE), fue regularmente emplazado por la parte recurrente mediante el acto núm. 236/2025 de fecha 11 de marzo de 2025 instrumentado por Algeni [redacted], alguacil de Estrados de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, notificado en su domicilio ubicado en *el núm. 49 de la carretera Mella, esquina San* [redacted], municipio Santo Domingo Este, entregado a *Rina Reyes, quien dijo ser empleada y tener calidad para recibir actos de esa naturaleza*.

11. Igualmente, el examen de los documentos aportados al expediente revela que la parte recurrida Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este (ASDE) depositó su memorial de defensa en fecha 4 de abril de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial; sin embargo, **dicho escrito no fue notificado a la actual**

parte recurrente, según puede verificarse de los archivos de esta Suprema Corte de Justicia.

12. Al no existir evidencia de que la parte recurrida, Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este (ASDE) haya notificado su memorial de defensa con constitución de abogado en ocasión de este recurso de casación, procede que esta corte de casación libre acta de la situación anterior, por lo que resulta imposible hacer contradictorio los pedimentos en dicho escrito de defensa por eventual violación del derecho de defensa de la parte recurrente.

VI. En cuanto al interés casacional

13. Con anterioridad al examen del medio de casación, corresponde que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, evalúe si en la especie se satisfacen los presupuestos de admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley, en lo relativo a la acreditación del interés casacional en virtud de lo establecido en el artículo 10 numeral 3 de la Ley núm. 2-23.

14. A partir de lo anteriormente expuesto, es menester indicar que *la noción de interés casacional está llamado 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].

15. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 prevé los 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 en 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*

[1] Ley 2-23, sobre recurso de casación, del 17 de enero de 2023, considerando sexto.

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.

16. 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 señaladas en el numeral 1 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 sentido 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 lo que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, según resulta del artículo 12 de la citada ley.

17. 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. 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.

18. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación legal 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.

19. 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 7 de marzo de 2025.

20. 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.

21. Que la inadmisibilidad de algunos medios del recurso de casación o de todos por falta de interés casacional no provoca la inadmisión del recurso, 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)

22. 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.

23. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación con 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.

24. 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.

[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.

25. 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,* 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 núm. 2-23, sobre recurso de casación.

26. En concreto, tras la lectura del memorial de casación de la parte recurrente sociedad Induveca, SA., en su primer aspecto del primer medio y su segundo medio de casación se advierte que propone alegatos fundados en una desnaturalización de los hechos, insuficiencia de motivos y violación al debido proceso, vicios que acceden 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. En consecuencia, se procede al examen de los medios de casación mencionados que envuelve el interés casacional presunto.

27. Para apuntalar su primer medio de casación la recurrente alega en síntesis que, el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos puesto que el arbitrio establecido por el Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este (ASDE) por concepto de permiso de operaciones de negocios requiriendo un pago anual constituye un impuesto, no así una contribución especial, extralimitándose la facultad de establecer arbitrios municipales, esto en virtud de que no existe una contraprestación que justifique el arbitrio impugnado, por lo que dicho requerimiento periódico deviene en una acción antijurídica, siendo lo correcto el pago único al momento de tramitarse el permiso de operaciones de negocios; que el artículo 284 de la Ley núm. 176-07 fue la base legal para requerir el pago de un arbitrio por concepto de permiso de operaciones de negocios, estableciendo el acto administrativo impugnado un cobro indexado a partir del metraje de la propiedad empleada para toda actividad comercial, industrial o de servicios.

28. Continúa alegando la parte recurrente que el tribunal *a quo* no otorgó el carácter apropiado al tributo reclamado, puesto que se trata de un impuesto no así de un arbitrio y el artículo 93 párrafo 1 de la Constitución dominicana faculta exclusivamente al Congreso Nacional para la fijación de impuestos;

que de igual forma el arbitrio requerido viola el principio de razonabilidad del artículo 40.15 de la Constitución dominicana, puesto que el fin perseguido por el ayuntamiento es desproporcional al medio empleado para su obtención.

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

"… 47. La parte recurrente, razón social INDUVECA, S.A., a través de su instancia de recurso, arguye que, en lo que tiene que ver con el arbitrio por concepto de Permiso de Operación de Negocios, contenido en la referida Factura de Servicios y Rentas Municipales número [redacted]12, de fecha 28 de noviembre del año 2023, el Tribunal Constitucional mediante las sentencias TC/0535/20 y TC/0138/22, ha dejado claro que vulneran el precedente constitucional que establece que las contribuciones, tasas o arbitrios que se imponen sin que exista una contraprestación de un servicio que los agentes usen en provecho propio, se convierten en impuestos, no en contribuciones especiales en el marco de los regímenes impositivos, lo que también constituye una violación a la constitución de la República. Que además con dicho cobro se violentan sus derechos fundamentales y principios administrativos básicos, como el principio de legalidad, motivación, principio de proporcionalidad y debido proceso que debe observar la administración respecto a los administrados, toda vez que la administración le hace un requerimiento de pago por permiso operación de negocios alejadamente durante 4 años y peor aún sin haber probado o demostrado si durante ese tiempo emitió facturas por dicho concepto o si se las notificó y requirió el referido pago. Debido proceso administrativo. (…) 51. Respecto a lo alegado por la recurrente, en cuanto a la violación al debido proceso por parte de la administración, por no haber emitido las facturas durante el tiempo de cuatro años dígase 2020, 2021, 2022 y 2023, respecto al

cobro de permiso operación de negocios en su perjuicio y de no notificar y requerir el pago en ese lapso de tiempo, el tribunal es de opinión que dicho alegato carece de pertinencia, toda vez que el debido proceso en el caso de la especie y de conformidad con lo establecido en la Ley 176-07, respecto al cobro compulsivo de los arbitrios, inicia con la emisión de la factura y notificación de la misma, lo que ha pasado en el presente caso, del cual el recurrente ha tenido conocimiento y ha ejercido su derecho de defensa, toda vez que notificado el acto en cuestión se ha bastecido de las vías correspondiente en tiempo oportuno para atacar el mismo, por lo que, en ese sentido no se le ha vulnerado el derecho de defensa. 52. En cuanto a la falta de motivación, luego del análisis tanto de la factura de Servicios y Rentas Municipales número [redacted]12, de fecha 28 de noviembre del año 2023, como del acta que la notifica, se extrae que la misma establece el concepto y el monto, por la cual se le está requiriendo el pago, así como la base legal en que se fundamenta, además de que las futuras no son actos susceptibles de motivación, por lo que, las características que deben tener son: el concepto, el valor, el destinatario, el monto y la fecha de manera clara, por lo tanto no es obligatorio que una factura que implique el cobro de un servicio o de una taza como es el caso que nos ocupa, contengan motivaciones claras y precisas como las que exige el recurrente mediante su recurso, que al cumplir la misma con estos requisitos, procede a rechazar el referido argumento. (…) 54. Luego del análisis del precedente citado, a juicio de este Tribunal, este alegato es confundido por el recurrente ya que lo plantea en relación con un cobro por el Ayuntamiento de Santo Domingo Este le solicita relacionado con el permiso de operación de negocios y no sobre la base de un cobro de rampas y acceso de la vía pública a su propiedad, motivos por lo que se desestima este argumento. (…) 61. Lo señalado en el párrafo que antecede, combinado con el contenido de la referida ordenanza que establece arbitrios por permiso de operación de negocios según el área ocupada por la empresa con motivos de sus operaciones comerciales o empresariales, así como la manera y forma de pago a realizar, es cónsono con lo dispuesto en la norma

mencionada en otro párrafo y la cual no colide con ningún impuesto nacional ni con la política fiscal del gobierno, además huelga decir que la Constitución y la Ley le reconocen a los municipios un poder tributario que forma parte íntegra de la institución municipal como unidad territorial que constituye la base del sistema político local. De ahí que la Constitución consagre la existencia de la autonomía municipal, no solo atribuyendo su capacidad de auto-organización y potestad presupuestaria, sino que dicha autonomía se completa con la potestad de establecer arbitrios por lo que, el cobro del mismo es legítimo, por lo que, superado el examen de legalidad de dicho arbitrio, es procedente rechazar el recurso en este aspecto, y confirmar el requerimiento de pago contenido en la factura de Servicios y Rentas Municipales número 12, de fecha 28 de noviembre del año 2023, por concepto de permiso de operación de negocios por el monto de RD$80,000.00, declarándola buena y válida, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente sentencia" (sic).

30. *El control de la desnaturalización permite a la corte de casación, que en principio no juzga los documentos sino los fallos, proceder, además de analizar los motivos de éstos para determinar si los jueces que lo dictaron aplicaron correctamente la ley, al examen directo de la pieza cuya desnaturalización se alega, para verificar su claridad y su incompatibilidad con el sentido que el juez del fondo le ha ofrecido*[3].

31. Respecto de la desnaturalización como medio de casación esta Tercera Sala ha sostenido el criterio de que para que exista, *es necesario que los jueces den un sentido (…) a dichos hechos (…) distinto al que realmente tienen…*[4]

[3] Jacques y , *La cassation en materie civile*. Dalloz Action 2009/2010, p. 450, núm. 79.22
[4] SCJ, Tercera Sala. sent núm. 393, 30 de mayo de 2018. BJ. Inédito.

32. En virtud de lo alegado por la parte recurrente sobre la desnaturalización planteada resulta procedente que esta Tercera Sala realice las siguientes aclaraciones referentes al impuesto y los arbitrios municipales.

33. En su sentencia TC/0522/24 de fecha 9 de octubre de 2024, el Tribunal Constitucional dominicano recordó el precedente planteado en su sentencia TC/0418/15 de fecha 29 de octubre de 2015, estableciendo que … ***el impuesto es una clase de tributo caracterizado por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la Administración o acreedor tributario.*** *Su creación se debe a la ley, en razón de la potestad tributaria del Estado, y es una carga obligatoria que las personas y empresas deben pagar para contribuir al financiamiento de los gastos públicos. 7 El impuesto es un cobro forzoso de carácter general, basado en un hecho imponible y su reglamentación y aplicación constituye el sistema fiscal de un país.* ***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.***

34. *En vista de que los* ***arbitrios municipales son tributos cuyo hecho generador están supeditados a la prestación de un servicio o al uso que se le dé a unos de los bienes del Ayuntamiento,*** *estos tienen características de las tasas, al someter a los munícipe al pago de un tributo por el hecho de haber recibido*

un servicio por parte del ayuntamiento de su municipio; y una contribución, por someter al munícipe al pago de un tributo por haber recibido la ventaja de utilizar un bien municipal perteneciente al ayuntamiento[5].

35. A manera de referencia resulta procedente establecer que el artículo 279 de la Ley 176-07 dispone que *los ayuntamientos podrán establecer mediante ordenanzas,* ***tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas*** *de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos; el artículo* 283 de la referida Ley dispone que ***el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal*** *se fijará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público…;* así como el 284 de la referida Ley dispone que *cuando se trate de tasas por* ***utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales****, en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario…* **verificándose de los referidos artículos que dichas tasas deben ser**

[5] Sentencia TC/0067/13, del dieciocho (18) de abril de dos mil trace (2013).

requeridas respecto de la utilización de la vía pública municipal, no así de la propiedad privada.

36. El artículo 284 de la Ley núm. 176-07, aunque nominalmente establece una "tasa", ha sido objeto de profundos cuestionamientos jurídicos que ponen en duda su verdadera naturaleza tributaria. A primera vista, el texto legal parece configurar una tasa por el uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público municipal por parte de empresas explotadoras de servicios de suministro. Sin embargo, al analizar su contenido, se advierte que su estructura y aplicación se asemejan más a un impuesto que a una tasa, lo que ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0067/13.

37. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional reconoce que esta tasa tiene la "vocación de transformarse en un impuesto" cuando no se cumplen ciertos requisitos esenciales. El artículo 284 impone un pago del 3% sobre los ingresos brutos anuales de las empresas que operan en el municipio, sin establecer una relación directa entre el monto exigido y una contraprestación específica por parte del ayuntamiento. Esta ausencia de proporcionalidad y de vínculo directo con un servicio prestado o un uso concreto del dominio público es lo que desvirtúa la figura de la tasa.

38. El Tribunal Constitucional establece que para que esta tasa sea válida, debe estar sustentada en un **contrato administrativo** celebrado conforme a

los procedimientos de contrataciones públicas vigentes. Este contrato debe regular el uso exclusivo o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como la contraprestación que la empresa debe otorgar al ayuntamiento. En otras palabras, la tasa solo puede considerarse legítima si existe una **relación contractual** que justifique el pago como una compensación por el uso de bienes públicos, lo que le otorga el carácter resarcitorio propio de las tasas.

39. De no existir dicho contrato, el cobro del 3% se convierte en un impuesto encubierto, lo cual vulnera el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 200 de la Constitución. Este principio exige que todo impuesto sea creado por ley y que su aplicación esté claramente definida, lo que no ocurre cuando se establece una tasa sin base contractual ni contraprestación directa. El Tribunal advierte que las ordenanzas municipales que impongan este tipo de cobros sin cumplir con los requisitos legales estarían incurriendo en una nulidad por inconstitucionalidad.

40. Además, el Tribunal señala que una tasa pierde su naturaleza jurídica cuando excede el valor de la contraprestación o compensación que justifica su existencia. En ese caso, se transforma automáticamente en un impuesto, lo que implica que el ayuntamiento estaría ejerciendo una potestad tributaria que no le corresponde, invadiendo competencias del Congreso Nacional. Por tanto, el análisis jurídico del contenido del artículo revela que su aplicación

debe ser cuidadosamente estructurada para no vulnerar principios constitucionales como la legalidad, la razonabilidad y la seguridad jurídica.

41. En ese sentido, del análisis de la sentencia impugnada esta Tercera Sala ha podido constatar que el arbitrio que fundamenta el acto administrativo sobre que el ejercieron el control jurisdiccional los jueces del fondo no se encontraba requerido respecto de la contraprestación de un servicio en favor de los munícipes, máxime cuando afectaba la propiedad privada, sobre la que los ayuntamientos no tienen facultad de establecer arbitrios, más aún cuando el artículo 200 de la Constitución dominicana dispone que *los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que* ***de manera expresa establezca la ley***.

42. En ese orden, esta Tercera Sala advierte que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos, puesto que estableció que el arbitrio requerido por la parte ahora recurrida era legítimo, sin embargo, no verificó que si bien se trataba de un cobro requerido a los fines de la obtención de un permiso de operaciones de negocios, no representaba la contraprestación de un servicio por parte del ayuntamiento —lo que caracteriza un arbitrio— así como que dicho permiso debía ser renovado anualmente por el mismo valor inicial, más aún que dicho monto sería requerido por el uso de la propiedad privada del contribuyente sobre la que se desarrollaría la actividad comercial, industrial o de servicios, razones por las que procede casar

parcialmente la sentencia impugnada, únicamente en lo relativo al cobro de arbitrios por permiso de operación de negocios.

43. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala y una vez verificado que los demás medios planteados por la parte recurrente se encontraban dirigidos sobre el mismo punto discutido en el medio de casación acogido, no procede ponderar los demás medios planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, el aspecto examinado por esta corte de casación.

44. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 del 17 de enero de 2023 sobre recurso de Casación, *cuando la sentencia es casada el asunto será enviado a otra jurisdicción de la misma categoría de aquella de la cual emana la sentencia casada o a otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.*

45. 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 en costas.

VII.Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina

jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA parcialmente la sentencia núm. 0030-1642-2024-SSEN-00739 de fecha 27 de noviembre de 2024 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, en lo relativo al cobro de arbitrios por permiso de operación de negocios y envía el asunto, así delimitado a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

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.