REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02431
Recurrente: Compañía Dominicana de Teléfonos, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Municipio de Oviedo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-0540

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **30 de abril de 2024**, años 181° de la Independencia y 161° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Compañía Dominicana de Teléfonos, SA., (Claro) contra la sentencia núm. 250-2022-SCIV-00035 de fecha 15 de junio de 2022, dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Pedernales, en

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02431
Recurrente: Compañía Dominicana de Teléfonos, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Municipio de Oviedo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

atribuciones contencioso administrativos, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 10 de noviembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Rafael R. Dickson Morales y los Lcdos. Gilbert A. Suero Abreu, Paola Canela Franco y Winston E. Báez Ovalle, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Compañía Dominicana de Teléfonos, SA., (Claro), representada por PER1

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ayuntamiento del Municipio de Oviedo, representado por PER2
mediante memorial depositado en fecha 3 de enero de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Dr. Juan B. Cuevas M. y el Lcdo. Alejandro Peralta M.

3. Mediante dictamen de fecha 31 de mayo de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02431
Recurrente: Compañía Dominicana de Teléfonos, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Municipio de Oviedo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

4. El recurso de casación que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23, de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *…queda suprimida la obligación … de celebración de audiencias, si todavía no se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

5. El Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Oviedo emitió la ordenanza municipal núm. 002/21 de fecha 14 de abril de 2021 contentiva del pago de instalaciones de soportes de antenas para comunicaciones y posteriormente emitió la Comunicación denominada Cotización del Proyecto de Comunicación Móvil PLA1 de fecha 28 de abril de 2021, contentiva del pago requerido a la sociedad comercial Compañía Dominicana de Teléfonos, SA., (Claro) por concepto de arbitrios.

6. No conforme con los referidos actos, la sociedad comercial Compañía Dominicana de Teléfonos, SA., (Claro) interpuso un recurso contencioso administrativo municipal, dictando el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Pedernales, en atribuciones contencioso administrativo,

la sentencia núm. 250-2022-SCIV-00035 de fecha 15 de junio de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARA la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo municipal interpuesto por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (CLARO), a través de sus abogados constituidos y apoderados Dr. Rafael R. Dickson Morales y los Licdos. Gilbert A. Suero Abreu, Paola Canela Franco y Andrea M. Stefan Soto, en contra del Ayuntamiento Municipal de Oviedo y su alcalde señor PER2 en atención a los motivos explicitados en el cuerpo de la presente decisión. **SEGUNDO**: Compensa pura y simple las costas provocadas en este proceso, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta decisión, en razón de la materia. **TERCERO**: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la parte recurrente Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (CLARO), a la parte recurrida Ayuntamiento Municipal de Oviedo, al señor PER2 alcalde Municipal y al Procurador General Administrativo. **CUARTO**: Comisiona a la Ministerial Ana Cristina Volquez Pérez, Alguacil de Estrado del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Pedernales, para la notificación de la presente decisión" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Desnaturalización de la causa: errónea interpretación del concepto de acto administrativo. **Segundo medio:** Violación a la ley por falsa interpretación de los principios y normas del

derecho administrativo. **Tercer medio:** Violación de precedentes del Tribunal Constitucional" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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.

V. Incidente

a) En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

9. Con prelación al conocimiento de fondo del presente recurso de casación y para mantener un correcto orden procesal, corresponde ponderar el incidente procesal que formula la parte recurrida. En ese sentido, el Ayuntamiento Municipal de Oviedo solicitó que el recurso de casación sea declarado inadmisible en atención a que la decisión hoy impugnada, dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de

Pedernales, no es susceptible de ser recurrida en casación ya que la parte recurrente debió incoar un recurso de apelación ante el Tribunal Superior Administrativo.

10. Al respecto, el párrafo I del artículo 9 de la Ley núm. 1494-47 de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativo, establece que: "El término para recurrir ante el Tribunal Superior Administrativo es de quince (15) días, a contar del día que el recurrente haya recibido la sentencia del Tribunal contencioso administrativo de primera instancia, si se tratare de una apelación".

11. Por su parte, el artículo 164 de la Constitución dispone que: "La Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia (…) sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación".

12. Es preciso indicar que si bien la Ley núm. 1494-47, que instituye la jurisdicción contencioso administrativo, indica el plazo para la interposición de los recursos de apelación contra las decisiones judiciales emitidas en primera instancia por dicha jurisdicción (de lo contencioso administrativo), no menos cierto es que en la actualidad no existen estos últimos tribunales (primera instancia), por lo que el Tribunal Superior Administrativo conoce

en única instancia de los asuntos de los cuales resulte apoderado, teniendo competencia para conocer únicamente de la revisión de sus sentencias al tenor del artículo 37 y siguientes de la referida Ley 1494-47.

13. En aquellos casos de materia contencioso administrativa municipal, como ocurre en la especie, las competencias dadas a los juzgados de primera instancia en sus atribuciones civiles por el artículo 13 de la Ley núm. 13-07 son de carácter excepcional y sus decisiones son rendidas en única instancia, lo cual a la luz del artículo 1º de la Ley núm. 3726-53 de fecha 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, pueden ser objeto del recurso de casación, razón por la cual procede rechazar el incidente planteado *y se procede a analizar el fondo del recurso de casación.*

14. Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente, alega, en esencia, que el tribunal *a quo* desnaturalizó la cotización al no concederle el sentido y alcance inherente a su propia naturaleza puesto que consideró que dicho acto no constituía un acto administrativo, sino un acto de trámite para proceder a afirmar que el recurso contencioso administrativo interpuesto por CLARO solo procedía contra la Ordenanza Municipal núm. 002/21, siendo esta consideración una especie de inadmisión del recurso respecto de la cotización.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02431
Recurrente: Compañía Dominicana de Teléfonos, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Municipio de Oviedo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

15. Continúa alegando la parte recurrente que en el caso de la especie uno de los actos administrativos en cuestión lo constituye la cotización emitida por el Ayuntamiento Municipal de Oviedo, por concepto del cobro de arbitrios municipales en el ejercicio de su función administrativa el cual causa efectos jurídicos directos a Claro, por lo que se debió admitir el recurso contra esta.

16. Concluye la parte recurrente con la exposición de su primer medio de casación, sosteniendo que la sentencia objeto de recurso adolece de una desnaturalización de los hechos de la causa en virtud de que el juez *a quo* cambió la naturaleza jurídica de la cotización (uno de los actos administrativos impugnados) por un acto de trámite, afectando inclusive los aspectos de admisibilidad del recurso contencioso administrativo.

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

''11. Que según se desprende del análisis de los documentos impugnados por la recurrente y que ya han sido ampliamente descritos, y sin abocarnos a conocer el fondo en la presente contestación del medio planteado, se hace preciso aclarar que a juicio de este tribunal, en la especie, la cotización del proyecto de comunicación móvil PLA1 de fecha veintiocho (28) del mes de abril del año dos mil veintiuno (2021), es el resultado de la solicitud de cotización realizada por la recurrente, sustentada en la ordenanza emitida por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Oviedo, en fecha 14 de abril del del año dos mil veintiuno (2021), por lo cual

dicha cotización según la normativa que regula los actos, deviene en ser un Trámite o gestión y este tipo de documentos no necesitan estar motivados ya que se emiten con el objetivo de surtir un trámite administrativo, y a pesar de no decidir ni resolver el fondo del asunto son indispensables para agotar las etapas dentro del proceso administrativo. 12. Que ha quedado claramente evidenciado que, al ser una cotización, la misma no se enmarca en los parámetros que la ley 13-07 en sus artículos 1 y 3, por lo que dicho recurso solo procedería en cuanto a la ordenanza no. 002/21, de fecha catorce (14) del mes de abril del año dos mil veintiuno (2021) emitida por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Oviedo. Esto así porque se entiende como un acto administrativo, cualquier manifestación o declaración de los poderes públicos de un Estado dotados de facultades administrativas, para imponer su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados que hagan vida en la nación'' (sic).

18. 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[1].

19. En ese orden, ha sido criterio reiterado de esta Tercera Sala que la caracterización del vicio casacional consistente en desnaturalización de los

[1] PER3 y PER4 *La cassation en matèrie civile*. Dalloz Action 2009/2010, p. 450, núm. 79.22.

hechos supone que a los pedimentos o a los documentos valorados no se les ha dado su verdadero sentido o alcance, o se les han atribuido consecuencias jurídicas erróneas[2].

20. Como presupuesto de la presente decisión debe enfatizarse que el hecho controvertido sometido a los jueces del fondo residía en resolver si procedía la declaratoria en nulidad de la ordenanza municipal núm. 002/21, emitida por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Oviedo y la Cotización del Proyecto de Comunicación Móvil PLA1 que impone a la hoy recurrente a pagar la suma de trescientos ochenta y ocho mil pesos dominicanos con cero centavos (RD$388,000.00), por concepto de arbitrios municipales por supuesta violación a la Constitución dominicana y demás normativas sectoriales.

21. En la especie, tras ponderar la sentencia impugnada y los argumentos de las partes, esta Tercera Sala ha podido comprobar que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos, en la medida en que estableció que la *cotización del proyecto de comunicación móvil* PLA1 *de fecha veintiocho (28) del mes de abril del año dos mil veintiuno (2021), es el resultado de la solicitud de cotización realizada por la recurrente, sustentada en la ordenanza emitida por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de*

[2] SCJ-SR-22-0042, de fecha 27 de octubre 2022. BJ. 1343.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02431
Recurrente: Compañía Dominicana de Teléfonos, SA.
Recurrido: Ayuntamiento del Municipio de Oviedo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Oviedo, en fecha 14 de abril del año dos mil veintiuno (2021), por lo cual dicha cotización según la normativa que regula los actos, deviene en ser un Trámite o gestión.

22. Ciertamente, del estudio del fallo atacado, aunado a la comunicación de fecha 28 de abril de 2021 emanada del Ayuntamiento Municipal de Oviedo—la cual figura depositada y analizada por el alegato de su desnaturalización—, esta Corte de Casación ha podido establecer que dicha comunicación constituye un verdadero, genuino y auténtico acto administrativo conforme a las previsiones del artículo 8 de la Ley núm. 107-13, ya que resuelve y plasma, de manera definitiva, una situación jurídica para la hoy recurrente, la cual produce efectos a su esfera individual y patrimonial, pues su contenido evidencia la determinación del pago a realizar con base a la ordenanza municipal núm. 002/21. De ahí que, haya resultado errónea la estimación llevada a cabo por la jurisdicción *a quo* en lo relativo a que dicha comunicación se haya erigido en un acto de mero trámite.

23. Importa destacar que de conformidad con la jurisprudencia constante de esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia …*el criterio para considerar que un acto, actuación o actividad administrativa sea susceptible de ser controlable jurisdiccionalmente, es de carácter expansionista y no reduccionista, lo que indica*

que lo principal no es si las actuaciones son definitivas o de puro trámite, sino que lo determinante es el efecto jurídico directo, inmediato y perjudicial que produzcan frente a los intereses del individuo a quien van dirigidos[3].

24. Así las cosas, al haber los jueces del fondo arribado a la conclusión de que la comunicación de fecha 28 de abril de 2021 dictada por el Ayuntamiento Municipal de Oviedo resultaba un acto de mero trámite y en consecuencia no ponderarla en su justa dimensión, incurrieron en una desnaturalización de los hechos de la causa, máxime cuando el referido acto se encontraba depositado en el expediente, por lo que esta Tercera Sala entiende que procede acoger este primer medio examinado, y, en consecuencia, debe ser casado con envío el presente recurso de casación.

25. Esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, pudo comprobar la competencia del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Pedernales, para conocer el recurso contencioso administrativo, interpuesto por Claro contra el Ayuntamiento Municipal de Oviedo, por lo que procede acoger este medio y, en consecuencia, casar el presente recurso de casación.

26. De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare

[3] SCJ-TS-22-0641, de fecha 24 de junio 2022. B.J. 1339.

una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría o grado del que procede la sentencia objeto de casación. Que en la especie al provenir la sentencia impugnada de un tribunal de primera instancia actuando en instancia única en materia contencioso administrativo municipal, tal como se lo confiere el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, por tales razones el envío será dispuesto a otro tribunal de la misma categoría en otro distrito judicial.

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

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

PRIMERO: CASA la sentencia núm. 250-2022-SCIV-00035, de fecha 15 de junio de 2022, dictada por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Pedernales, en atribuciones contencioso administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el

asunto ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Departamento Judicial de San Juan de la Maguana, 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.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.