Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 14 de febrero de 2014.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	AES Andrés, BV.
Abogados:	Licdos. Olivo Andrés Rodríguez Huertas, Alan Jiménez y Boris Francisco De León Reyes.
Recurrido:	Ayuntamiento Municipal de Boca Chica.
Abogado:	Dr. César A. Jazmín Rosario.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 8 de junio de 2016.
Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por AES Andrés, BV, sociedad de comercio constituida y organizada a las Leyes de Holanda, con su domicilio y asiento social ubicado en esta ciudad, en la Avenida Winston Churchill, Edificio Acrópolis, Piso 23, debidamente representada por el señor Edwin De Los Santos Alcántara, dominicano, mayor de edad, titular de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-1916932-4, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la Sentencia de fecha 14 de febrero del año 2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 6 de marzo de 2014, suscrito por los Licdos. Olivo Andrés Rodríguez Huertas, Alan Jiménez y Boris Francisco De León Reyes, titulares de las Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0003588-0, 001-1309338-9 y 001-1810108-8, respectivamente, abogados de la parte recurrente, mediante el cual proponen los medios que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 24 de marzo de 2014, suscrito por el Dr. César A. Jazmín Rosario, Procurador General Administrativo, titular de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-0144533-6, actuando en representación del Estado Dominicano y/o Ayuntamiento Municipal de Boca Chica;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 24 de marzo de 2014, suscrito por la Licda. Miriam Paulino, titular de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-1005266-9, actuando a nombre y en representación de la recurrida, Ayuntamiento Municipal de Boca Chica;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Que en fecha 18 de febrero del año 2015, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, integrada por el Magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente, conjuntamente con los magistrados Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Alvarez, asistidos por la

Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Que en fecha 6 del mes de junio del año 2016, y de conformidad con la Ley No. 684 de 1934, el Magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictó un auto, por medio del cual llama al magistrado Francisco Antonio Ortega Polanco, a integrar la Sala para deliberar y fallar el recurso de casación de que se trata;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 16 de julio de 2009, la sociedad comercial AES Andrés BV, formalizó un contrato de duración definida (1 año) con posibilidad renovación, para obtener los servicios de recolección, transporte y disposición de residuos con el Ayuntamiento Municipal de Boca Chica; b) que el contrato fue renovado por mutuo consentimiento de ambas partes por múltiples meses, pero, debido a retrasos del Ayuntamiento de Boca Chica en el cumplimiento de los servicios contratados, la empresa AES Andrés BV, decidió no continuar realizando la renovación del contrato de prestación de servicios que informalmente se había producido luego del 16 de julio de 2010, comunicando así el 29 de junio de 2011 al Ayuntamiento de Boca Chica que a partir del 1ro de julio de 2011 se iba a retirar el servicio de recogida y disposición final de los desechos municipales; c) que sin embargo, el 9 de diciembre de 2011, el Ayuntamiento de Boca Chica notificó a la empresa AES Andrés BV, las Facturas 81600, 81600-A y 81602, mediante el Acto No. 630-2011, contentivo de un mandamiento de pago, por concepto de servicios durante los meses de julio-diciembre 2011, en base a la Resolución No. 04-2011, de fecha 20 de enero de 2011, emitida por el Concejo de Regidores de dicho Ayuntamiento, las cuales fueron debidamente recurridas; d) que asimismo, el 24 de julio de 2012, el Ayuntamiento de Boca Chica notificó a la empresa AES Andrés BV, las Facturas 87890 y 87891, haciendo referencia a la 87889, mediante el Acto No. 487-2012, contentivo de un mandamiento de pago, por concepto de servicios durante los meses de enero-julio 2012, en base a la Resolución No. 04-2011, de fecha 20 de enero de 2011, emitida por el Concejo de Regidores de dicho Ayuntamiento; e) que en virtud de lo anterior, la empresa AES Andrés BV, interpuso formal recurso contencioso administrativo contra la Resolución No. 04-2011, de fecha 20 de enero de 2011, y los actos administrativos contenidos en las Facturas 87889, 87890, 87891 y 87892, de fechas 17 de julio de 2012, emitidas por el Ayuntamiento de Boca Chica, que culminó con la Sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 14 de febrero de 2014, objeto del presente recurso, cuyo dispositivo es el siguiente: "***PRIMERO**: Declara bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la sociedad comercial AES Andrés B. V., en fecha treinta y uno (31) del mes de julio del año dos mil doce (2012), contra la Resolución No. 04-2011, de fecha 20 de enero de 2011, emitida por el Ayuntamiento Municipal de Boca Chica, y de los actos administrativos contenidos en las facturas 87891 y 87892, por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente; **SEGUNDO**: Rechaza en cuanto al fondo el citado Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la sociedad comercial AES Andrés B. V., en fecha treinta y uno (31) del mes de julio del año dos mil doce (2012), contra la Resolución No. 04-2011, de fecha 20 de enero de 2011, emitida por el Ayuntamiento Municipal de Boca Chica, y de los actos administrativos contenidos en las facturas 87891 y 87892, por las razones anteriormente expresadas; **TERCERO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, sociedad comercial AES Andrés B. V., a la parte recurrida, el Ayuntamiento Municipal de Boca Chica, 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*";

Considerando, que en su memorial introductivo del presente Recurso de Casación la parte recurrente propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios de casación: Primer Medio: Omisión de estatuir y Violación al deber de motivación de las sentencias, consagrado en los artículos 69 de la Constitución y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como parte de las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva; Segundo Medio: Violación al artículo 165.2 de la Constitución de la República, por errónea interpretación de la naturaleza de las Facturas 87889, 87890 y 87891;

En cuanto a la inadmisibilidad del recurso

Considerando, la parte recurrida plantea en su memorial de defensa, que sea declarado inadmisible el presente

recurso de casación bajo el entendido de que está prohibido por el artículo 5, párrafo II, literal c) de la Ley No. 3726 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley No. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, la interposición del recurso de casación contra las sentencias que contengan condenaciones que no excedan la cuantía de doscientos (200) salarios mínimos;

Considerando, que antes de proceder a ponderar o examinar los medios propuestos en el presente recurso de casación, es preciso examinar si dicho recurso es admisible o no, por constituir una cuestión prioritaria;

Considerando, que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha podido verificar que el dispositivo de la sentencia impugnada no contiene condenación pecuniaria, por lo que no se trata de uno de los casos previstos en el literal c), Párrafo II del artículo 5 de la Ley No. 3726, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley No. 491-08 y en consecuencia, no procede declarar inadmisible el presente recurso de casación como consecuencia de la aplicación del referido texto legal; que por los motivos expuestos previamente, procede rechazar el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida;

En cuanto al fondo del recurso

Considerando, que en el desarrollo de sus dos medios de casación, los cuales se reúnen por convenir a la solución del caso, la parte recurrente alega en síntesis: "Que el Tribunal a-quo obvió referirse a todos los alegatos de antijuridicidad que le fueron presentados en el recurso contencioso administrativo, en efecto, no contestó ni siquiera uno de los vicios de ilegalidad denunciados por AES Andrés BV, respecto a la Resolución 04-2011, limitándose a realizar consideraciones genéricas y abstractas sobre la competencia del Ayuntamiento de Boca Chica para emitir resoluciones que establezcan arbitrios; que la omisión de estatuir realizada por el Tribunal a-quo viola el deber de motivación, el cual se halla consagrado en el artículo 69 de la Constitución y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que constituye un medio de casación, más aún cuando todos los vicios de nulidad de la Resolución 04-2011 y las Facturas 87889, 87890 y 87891, que fueron denunciados, se pueden comprobar con la mera comparación de dichos actos administrativos frente a los mandatos de las Leyes 176-07 y 200-04, así como de cara a la Constitución de la República; que resulta evidente que el Ayuntamiento de Boca Chica ha realizado actos administrativos al emitir las Facturas 87889, 87890 y 87891, pues manifiesta su voluntad de convertirse en acreedor de AES Andrés, B. V., pretendiendo el cobro de RD$1,000,000.00 pesos; por lo que dichas facturas constituyen actos administrativos de determinación de una obligación tributaria que le transmite ese carácter";

Considerando, que para motivar y fundamentar su decisión la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, expresó en síntesis lo siguiente: "Que la nulidad es la sanción procesal para aquellos actos que han sido instrumentados sin cumplir con los requisitos exigidos por el legislador, a los fines de preservar las garantías procesales de cada una de las partes; que el artículo 200 de la Constitución Política de la República Dominicana establece en cuanto a los arbitrios municipales que: "Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes. Corresponde a los tribunales competentes conocer las controversias que surjan en esta materia"; que las prerrogativas de los Ayuntamientos al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 8 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, son las siguientes: "a) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes; b) La presunción de legitimidad de sus actos y disposiciones normativas; c) Los mismos derechos, preferencias y prelaciones reconocidos al Estado a favor de sus créditos y deudas"; que el control de la legalidad de las actuaciones de los Ayuntamientos descansa en los Tribunales del orden judicial conforme al artículo 10 de la Ley No. 176-07, en tal sentido, el principio de legalidad de los actos se encuentra consagrado en el numeral 15 del artículo 40 de nuestra Carta Sustantiva, la cual expresa que: "A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda, ni impedírsele lo que la ley no prohíbe", aspecto que también propugnan tanto el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 15; y de los cuales se infiere que los actos administrativos relacionados con el pago de tasas y arbitrios municipales para ser exigibles y cumplir con el voto del principio de legalidad deben de encontrarse previamente

establecidos en algún dispositivo legal; que de conformidad al artículo 279 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios: "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", clasificándose estas tasas de acuerdo al artículo 280 del mismo texto legal, en las siguientes: "a) Tasas por utilización y aprovechamiento especial del dominio público municipal, b) Tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas"; que a partir de los hechos de la causa, y los elementos probatorios aportados al expediente, hemos constatado que el Ayuntamiento Municipal de Boca Chica, goza de potestades tributarias, sancionadoras y de ejecución forzosa, al tiempo de que posee la prerrogativa de que sus actuaciones se presumen legítimas conforme esboza el contenido de la Constitución Política de la República Dominicana y la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, en tal sentido, ante el incuestionable hecho de que los Ayuntamientos tienen facultad legal para emitir Resoluciones en las cuales se establezcan arbitrios y tasas propios de su competencia, entendemos que con la emisión de la Resolución No. 04-2011, de fecha 20 de enero de 2011, no se ha violentado el principio de legalidad, pues la misma se encuentra fundamentada en las leyes que regulan la materia, y no obstante a ello la parte recurrente no ha aportado ningún elemento probatorio que destruya la presunción de legalidad que le ha conferido el legislador a tal actuación administrativa, por lo que en consonancia con el principio probatorio derivado del artículo 1315 del Código de Procedimiento Civil Dominicano, carecen de verosimilitud los argumentos esgrimidos por la recurrente en aras de que se declare la nulidad de la referida Resolución";

Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada, de sus motivos y fundamentos, de la documentación a la que ella se refiere, esta Suprema Corte de Justicia verifica que el presente recurso de casación tiene su fundamento en el hecho de que la parte recurrente, empresa AES Andrés BV, alega que la sentencia impugnada adolece de omisión de estatuir y violación al deber de motivación, porque solicitó en su recurso contencioso administrativo la nulidad de la Resolución No. 04-2011, de fecha 20 de enero de 2011, emitida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Boca Chica y de las Facturas 87889, 87890 y 87891, alegando varios vicios de ilegalidad y antijuridicidad que justifican la nulidad de la resolución mencionada, los cuales no fueron contestados por el Tribunal a-quo, lo que se convierte en una omisión de estatuir al no contestar todas las alegaciones expresadas en el cuerpo de su recurso contencioso administrativo; que los jueces de fondo están en el deber de responder y estatuir sobre todos los aspectos o puntos de derecho formalmente sometidos en los escritos de conclusiones por las partes, sea para admitirlas o rechazarlas, dando motivos pertinentes a cada punto en particular; que es criterio de esta Corte de Casación que la sentencia debe contener los motivos y fundamentos en los cuales se sustenta la decisión, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, contestando así las conclusiones explícitas y formales de las partes sean éstas principales, subsidiarias o medios de inadmisión, mediante una motivación suficiente y coherente; que asimismo, es una necesidad imperativa para todos los tribunales del orden judicial, motivar sus sentencias, para que esta Corte de Casación esté siempre en condiciones de apreciar todos los hechos y circunstancias del caso y su calificación, de manera que los hechos se enlacen con el derecho aplicado y así, de ese modo, apreciar sí la ley ha sido bien o mal aplicada;

Considerando, que en la especie, esta Suprema Corte de Justicia ha podido verificar que la sentencia impugnada carece de motivos suficientes y pertinentes que la respalden y que permitan apreciar que los jueces que dictaron este fallo hicieron una razonable aplicación del derecho sobre los hechos por ellos juzgados; que se ha podido advertir igualmente que la falta de motivación se evidencia cuando al examinar la sentencia impugnada esta se limita a establecer que no hay violación al principio de legalidad, estableciendo razones vagas y ambiguas que solo explican la facultad del Ayuntamiento Municipal de Boca Chica para emitir resoluciones que contengan arbitrios, como son las tasas, sin advertir dicho Tribunal a-quo que ese acto administrativo, que es la Resolución No. 04-2011, que sirvió de base a las Facturas 87889, 87890 y 87891, no contenía razones válidas ni legales que justifiquen la aplicación de una tasa del 30% sobre aquellos que contraten servicios particulares para el retiro de los desechos sólidos; que el Concejo de Regidores a través de la referida resolución erróneamente intentó aplicar el cobro de un arbitrio municipal, lo que a todas luces colinda con los impuestos nacionales, puesto que una resolución es una disposición administrativa interna de los gobiernos locales, cuyos efectos se limitan a su objeto,

sin que contengan obligaciones de tipo general; mientras que las facturas por servicios manifiestan la voluntad unilateral del Ayuntamiento Municipal de Boca Chica de convertirse en acreedor de la recurrente, alegando la prestación del servicio de recolección de desecho, que no proporciona, lo cual hace que dichas facturas puedan estar afectadas de nulidad al no existir un contrato entre ambos, ya que como bien argumenta la recurrente mantiene un contrato con otra empresa de manera particular, por lo que al existir ese contrato de servicio con un particular se hace obvio el hecho de que ésta última también genera facturas por brindar sus servicios; que si bien es cierto que las indicadas facturas se expidieron en base a la Resolución No. 4-2011, lo cual le da la fuerza de acto administrativo, por ser un acto creador de derechos, no menos cierto es que dichas facturas podrían ser nulas, de manera accesoria, puesto que el acto que les otorga dicha condición contiene vicios de nulidad que las hacen inoperantes, ya que dicha resolución no cumple con las formalidades que específicamente contiene la Ley No. 176-07 y además ninguna de las facturas, en caso de ser ciertas, expresan el monto neto del contrato en base al cual se exige el 30%, y tampoco la cantidad o calidad de los desechos;

Considerando, que al validar el Tribunal a-quo el cobro de la tasa del 30% exigida por la entidad municipal recurrida sobre los contratos de servicios con particulares por parte de la recurrente, está afectando contratos de interés nacional, ya que desconoció el hecho de que la recurrente realiza operaciones de generación eléctrica, así como de importación, almacenaje y distribución de Gas Natural Licuado (GNL), los cuales se caracterizan por ser recursos naturales no renovables, y por tanto no pertenecen al dominio municipal, si no al Estado, ya que la misma realiza sus actividades bajo un régimen de concesión especial suscrito con el Estado Dominicano, bajo el Decreto No. 352-00, de fecha 4 de agosto del año 2000; que al pretender cobrar una tasa municipal sobre una base imponible que ya está gravada por un impuesto nacional, como lo es el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), evidentemente transgrede el límite establecido por la Constitución, tal como ha sido decidido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en decisiones anteriores y por tanto, esta Tercera Sala entiende que toda actuación, ya sea administrativa o judicial que pretenda validar esta colisión tributaria deviene en nula, como ocurre en la especie, ya que la actuación del Ayuntamiento Municipal de Boca Chica contiene una violación al ordenamiento jurídico, al debido proceso, y por tanto, al principio de legalidad;

Considerando, que esta Corte de Casación advierte que el Tribunal a-quo debió contestar todos los argumentos de ilegalidad presentados por la hoy recurrente, los cuales, entre otras cosas, presentaban violación a las formalidades para la emisión y publicación de las resoluciones municipales, incluyendo violación a los requisitos de validez al no realizar el informe técnico de ley, así como violación de la ley por no ser sujeto pasivo de la aplicación de esa tasa, que por todo lo anterior, el Tribunal a-quo al no proceder a responderlos todos, y solo compilarlos en una premisa, realizó una omisión de estatuir, violando asimismo el deber de motivación que le atañe a cada de sus decisiones; que el proceso contencioso administrativo está apegado a los principios de instrucción y de verdad material, que le exigen al juez administrativo la búsqueda incansable de la verdad, valorando todos los elementos y argumentos puestos a su alcance más aquellos que los mismos entiendan que puedan suplir de oficio, escrutinio que no se observa en la sentencia dictada en la especie;

Considerando, que la motivación es esencial en toda sentencia, ya que los motivos constituyen la valoración respecto del resultado del razonamiento de los juzgadores y es lo que permite establecer que la actuación de éstos no resulte arbitraria, sino que proviene de una aplicación racional del derecho, lo que no fue observado en el presente caso; en consecuencia, al hacer silencio y no ponderar todos los argumentos presentados y esbozados formalmente por la hoy recurrente en el escrito de conclusiones, de manera separada, el Tribunal a-quo incurrió en el vicio de omisión de estatuir, ya que el juez está en la obligación de motivar en su sentencia todos los puntos y solicitudes planteados por las partes, así como, determinar con claridad el interés de las mismas en el proceso, puesto que solo así se puede comprobar si el derecho que ha sido aplicado por dichos jueces está enlazado con las acciones, excepciones, nulidades, alegaciones y defensas que las partes sostuvieron en el pleito, ya que la sentencia es el resultado de la concordancia entre estos elementos, lo que no se observa en la especie, al no estar debidamente motivada la decisión que hoy se impugna; que en la especie, la decisión recurrida explica y motiva los hechos y el derecho que sirven de base con insuficiencia, en términos generales y vagos; que en consecuencia, se

acogen los dos medios y se casa con envío la sentencia impugnada, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente el asunto lo instruya suficientemente de tal forma que su sentencia contenga motivos que la respalden;

Considerando, que en virtud del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley No. 491-08, cuando la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto a otro tribunal del mismo grado o categoría que aquél de donde proceda la sentencia que ha sido objeto del recurso;

Considerando, que de conformidad con el Párrafo III, del artículo 176 del Código Tributario, en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación;

Considerando, que en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley No. 1494 de 1947, aún vigente en este aspecto;

Por tales motivos, Falla: Primero: Casa la Sentencia de fecha 14 de febrero del año 2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, y envía el asunto ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; Segundo: Declara que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 8 de junio de 2016, años 173° de la Independencia y 153° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín. Mercedes A. Minervino A. Secretaria 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, Secretaria General, que certifico.