REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-3163

[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, Moisés A. Ferrer Landrón y Anselmo Alejandro Bello F. 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 **30 de septiembre de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Altice Dominicana, SA., contra la sentencia núm. 0030-1642-2025-SSEN-00022 de fecha 28 de enero de 2025 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Contencioso administrativo en atribuciones contencioso administrativas, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 28 de febrero de 2025 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Altice Dominicana, SA., representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por Wind Telecom, SA., mediante memorial depositado en fecha 10 de marzo de 2025 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted] y [redacted].

3. Además, fue presentada defensa al recurso de casación por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel), representada por Ada [redacted] mediante memorial depositado en fecha 18 de marzo de 2025 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Dr. [redacted] y el [redacted].

4. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 24 de marzo de 2025, en el centro de servicio

presencia de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Procurador General Administrativo [redacted].

5. Sobre la defensa de la Procuraduría General Administrativa (PGA) es necesario establecer que ella no es parte en sí misma en los procesos contencioso administrativos, es decir, que no tiene un derecho propio que reclamar que no sea la obligación de una defensa técnica jurídica de los poderes públicos envueltos en el proceso, en el sentido de que esa institución es un instrumento de la administración litigante.

6. En el expediente existe constancia de que el secretario general de la Suprema Corte de Justicia reconoce haber dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 de la Ley núm. 2-23, relativas a la comunicación del presente recurso al Procurador General de la República a los fines de que emita su dictamen.

7. El magistrado Rafael Vásquez Goico no firma la presente decisión por tener un familiar con altas funciones ejecutivas y administrativas con incidencia en el sector de las telecomunicaciones, según consta en el acta de inhibición de fecha 5 de septiembre de 2025.

8. El magistrado Manuel R. Herrera Carbuccia, no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

II. Antecedentes

9. En fecha 19 de enero de 2023, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones público la resolución 003-2023, emitida por su Consejo Directivo por medio del cual ordenó el inicio del proceso de consulta pública para dictar el reglamento de servicios de itinerantica (roaming) automático nacional. Posteriormente en fecha 12 de abril 2023 Altice Dominicana, SA., emitió reparos, emitiendo el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) la resolución núm. 007-2023, mediante la cual aprobó el reglamento del servicio de Itinerancia (roaming) automático nacional, no conforme con la decisión interpuso un recurso contencioso administrativo dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo en atribuciones contencioso administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2025-SSEN-00022 de fecha 28 de enero de 2025, 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 18 de agosto de 2023, por la sociedad comercial ALTICE DOMINICANA, S.A., contra la resolución núm. 070- 2023, de fecha 06 de julio de 2023, dictada por el Consejo Directivo del INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), por haber sido interpuesto de conformidad con la ley. **SEGUNDO**: RECHAZA, en cuanto al fondo, el referido recurso contencioso

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

administrativo; en consecuencia, CONFIRMA en todas sus partes el Reglamento núm. 070-2023, dictado en fecha 06 de julio de 2023, dictada por el Consejo Directivo del INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), en virtud de las motivaciones explicitadas en la parte considerativa de la sentencia. **TERCERO**: DECLARA el proceso libre de costas. **CUARTO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas, y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

10. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Omisión de estatuir y falta de base legal. **Segundo medio**: Errónea interpretación y aplicación de los artículos 58 y 74 de la Constitución; y Errónea concepción del alcance de la vía reglamentaria. **Tercer medio:** Errónea interpretación y aplicación del test de ponderación. **Cuarto medio:** Falta de motivación; violación a la tutela judicial efectiva; y desconocimiento de precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Manuel Alexis Read Ortiz**

11. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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. Solicitud de fusión de expedientes

12. La parte recurrida, Instituto de la Telecomunicaciones (Indotel), mediante instancia depositada en fecha 28 de marzo de 20025 en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, solicitó: "*PRIMERO: Ordenar la fusión de los recursos de casación, los cuales constan en los expedientes Números 2*[redacted] *y 2023-0090132, interpuesto el primero por la ARTICE DOMINICANA S.A, y el segundo por LA COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELEFONOS (CLARO), en contra de las sentencias Núm. 0030-1642-2025-SSEN-00013 y 0030-1642-2025-SSEN-00022, ambas de fecha del 28 de enero del 2025, dictada por la misma Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo y ambas rechazan los respectivos recursos Contenciosos Administrativos y confirman Resolución número: 070-2023, de fecha del 20 de julio del 2023, por parte del Consejo Directivo del INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), a los fines de que sean fallados por una sola sentencia y así, contribuir a una economía procesal en virtud del principio de inmediación y por demás, por las razones ya mencionadas*".

13. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia es de criterio que la fusión de expedientes o recursos es una facultad de los jueces, que se justifica

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

cuando …*lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la unión de varios expedientes, demandas o recursos interpuestos ante un mismo tribunal y entre las mismas partes puedan ser decididos, aunque por disposiciones distintas y por una misma sentencia*[1]; en el caso que nos ocupa, se constata que los recursos cuya fusión se pretende no han sido interpuestos por las mismas partes procesales, ni se dirigen contra la misma decisión judicial, elementos que constituyen presupuestos esenciales para la procedencia de la fusión solicitada.

VI. Incidentes

14. La parte recurrida Wind Telecom, SA., mediante memorial de defensa solicita que se declare la inadmisibilidad de recurso casación en virtud de que no se ha violado ninguna norma administrativa.

15. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso procede examinarlo con prioridad, atendiendo a un correcto orden procesal.

16. Es preciso recordar que constituye a una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisible en su demanda, sin examen

[1] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 033-2021-SSEN-0055, 30 de junio de 2021, BJ Inédito.

al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada[2].

17. La inadmisibilidad se trata de una decisión de carácter procesal que impide entrar al examen de fondo del caso. En cambio, el rechazo del recurso se produce luego de que el tribunal ha verificado su admisibilidad formal y ha procedido a analizar el fondo, concluyendo que los agravios invocados carecen de fundamento, es decir, que la sentencia impugnada no adolece de los vicios denunciados.

18. En ese sentido, cuando del examen de los medios de casación se determina que la sentencia recurrida no presenta los vicios alegados —sea de forma o de fondo—, ello no constituye una causal de inadmisibilidad, pues el recurso ha superado la fase de control formal; lo que corresponde es emitir una decisión de rechazo no de inadmisibilidad, razón por la que se rechaza el medio de inadmisión propuesto.

VII. Interés casacional

19. Con anterioridad al examen de los medios de casación, corresponde que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como Corte de

[2] Artículo 44 de la Ley 834 del 15 de julio de 1978.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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.

20. *La noción de interés casacional está llamada 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*[3].

21. 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*

[3] Considerando sexto de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 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, 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 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.

22. El interés casacional como institución procesal tiene 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, en materias señaladas en el numeral 2 del artículo 10, que 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

mismo contexto 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 donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del artículo 12 de la citada ley.

23. De conformidad con la Ley núm. 2-23, el recurso de casación se concibe como una vía de derecho que plantea una regulación con eje de optimización en que prevalece una visión institucional; 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.

24. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación es distinta 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

25. 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 sucede en el caso presente, pues el recurso de casación fue depositado en fecha 28 de febrero de 2025.

26. 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, 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.

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 con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los jueces de esta Tercera Sala)

27. 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 la calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, a la falta o errores de motivación, etc.

28. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación con los cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta cometida por dicho funcionario, respecto de la que no se puede predicar que haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación[4]. 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.

29. En concreto, tras la lectura del memorial de casación interpuesto por la entidad Estudios y Servicios para la Ingeniería, SRL, se advierte que esta manifiesta, en síntesis, aspectos relacionados a la *omisión de estatuir y falta de*

[4] 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.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

motivación, vicios que accede dentro del dominio de infracciones procesales y, por consiguiente, no resulta indispensable una justificación pormenorizada del recurrente dado que, envuelve un interés casacional presunto. En consecuencia, se procede *al examen del primer medio de casación que envuelve el mencionado interés presunto que sustentan el recurso de casación.*

30. Para apuntalar su primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia que conforme puede comprobarse del examen del Escrito contentivo de Recurso Contencioso-Administrativo presentado ante el Tribunal *a quo* el 18 de agosto de 2023 dentro de los medios de nulidad planteados por dicha entidad en contra de la indicada Resolución Núm. 070-2023 se encuentran: (a) la "*Violación a los Principios de Legalidad y Juridicidad*" y (b) "*Violación al Principio de Congruencia Administrativa*".

31. Alega la recurrente que del examen de las 29 páginas que tiene la sentencia impugnada no se encuentra una sola mención que responda de manera directa o indirecta estos planteamientos, y podemos decir sin exagerar que para el tribunal *a quo* estos medios de nulidad consistentes en "Violación a los Principios de Legalidad y Juridicidad" y "Violación al Principio de Congruencia Administrativa", no existen ni siquiera como referencia procesal y mucho menos como medios ponderados y decididos, ya que los mismos simplemente no figuran en la sentencia impugnada.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

32. Sigue alegando que las motivaciones esgrimidas por los juzgadores *a quo* están contenidas en las Págs. 18 a la 28 de la sentencia impugnada y en las mismas dichos Magistrados deciden únicamente los demás medios intitulados: (a) Los Derechos Fundamentales, Incluida La Libertad de Empresa, Solamente Pueden Ser Regulados Mediante Ley Orgánica; (b) Lo Que Pretende Regular El Reglamento Impugnado Es El Núcleo Esencial de la Libertad de Empresa; (c) El Reglamento Es Jurídicamente Ineficaz Para Regular Derechos Fundamentales; y En Todo Caso La Habilitación Reglamentaria Para Ser Válida Debe Ser Específica y Concreta; y (e) Violación Al Principio De Proporcionalidad: Las Medidas Adoptadas No Soportan Un Test De Ponderación.

33. Continúa alegando que en las motivaciones contenidas en las Págs. 18-29 de la sentencia impugnada, que reiteramos son las únicas relacionadas con respecto al fondo del recurso contencioso, los juzgadores *a quo* hacen mutis total sobre los citados medios de nulidad consistentes en "Violación a los Principios de Legalidad y Juridicidad" y "Violación al Principio de Congruencia Administrativa", o lo que es lo mismo se resistieron a dar respuesta a esos planteamientos recursivos expresamente reclamados en su Recurso Contencioso inicial.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

"Imposibilidad de reglar por vía reglamentaria aspectos reservados a la Ley. 28. En la especie, la empresa recurrente, Altice dominicana, S.A., sostiene que el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), mediante el reglamento núm. 070-2023 de fecha 06 de julio de 2023, ha regulado aspecto relacionados con el derecho constitucional de la Libertad de Empresa previsto en el artículo 50 de la Constitución, asunto que, como se indicó en lo anterior transcrito corresponde hacerlo mediante una ley adjetiva, asegura dicha parte recurrente. 29. La Constitución [art. 50] establece como un derecho constitucional el derecho a la libre empresa: "El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes". 30. Este derecho fundamental ha sido abordado por nuestro Tribunal Constitucional en su precedente fijado por sentencia TC/0049/13 de fecha 9 de abril de 2013: "El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana: "La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. 31. El Reglamento objeto de ataque establece, esencialmente, lo siguiente: a) los principios y condiciones generales del servicio de itinerancia (Roaming) Automático; este reglamento será aplicado a todas las prestadoras interconectadas que sean titulares de concesiones de servicios públicos de telecomunicaciones para la prestadora de servicios móviles en la República Dominicana, en las áreas de concepción se encuentren este en cualquier modalidad ya se encuentre está en condición de prestadora de origen o en condiciones de prestadoras de red visitada; Este principio aplicados al Roaming Automático Nacional, se regirán por los principios, entre los que encuentran Principio de acuerdo entre las partes; el cual establece que las prestadoras de telecomunicaciones estarán en libertad de convenir los precios, términos y condiciones de Ran de acuerdo a las pautas establecidas por la ley… 32. El Roaming Automático Nacional (RAN) se refiere al servicio de itinerancia que permite proveer servicios móviles a usuarios o clientes cuando estos se encuentran fuera del área de cobertura de la red de la prestadora a la que pertenecen (red de origen), a través del acceso a la red de otra prestadora (red visitada), mediante el enrutamiento del tráfico, conforme un acuerdo previo entre la misma. 33. Asimismo, la itinerancia se centra en la transferencia de datos a través de redes móviles cuando el usuario se encuentra en un país diferente al de su proveedor de servicios móviles habitual, encontrándose este servicio en los denominados servicios público de telecomunicaciones de la Ley 153-98, los cuales están regulado en el artículo 147 de la Constitución, alusivo a los servicios públicos. 34. La Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98 de fecha 28 de mayo de 1998, crea el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), como un órgano estatal encargado de regular las telecomunicaciones (artículo 76 numerales 1 y 2); estableciendo dentro de sus objetivos, los siguientes: "(...) b) Garantizar la existencia de una competencia sostenible, leal y efectiva en la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

prestación de servicios públicos de telecomunicaciones; c) Defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios, dictando los reglamentos pertinentes, haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes y, en su caso, sancionando a quienes no las cumplan, de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente ley y sus reglamentos (...) 35. En la misma línea que antecede el artículo 77, literal c de la referida normativa, establece como uno de sus objetivos esenciales, defender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios, dictando reglamentos pertinentes haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes y, en su caso, sancionando a quienes no las cumplan, de conformidad con las disposiciones contenidas en la referida ley y reglamentos. 36. En lo tocante a las potestades con que cuenta el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), la norma le reconoce las siguientes facultades: "a) Elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, dentro de las pautas de la presente ley. b) Regular aquellos servicios en los que la ausencia de competencia resulte perjudicial al usuario; d) Prevenir o corregir prácticas anticompetitivas o discriminatorias. con arreglo a la presente ley y sus reglamentaciones; g) Dirimir, de acuerdo a los principios de la presente ley y sus reglamentaciones y en resguardo del interés público, los diferendos que pudieran surgir entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones entre sí y con sus clientes o usuarios; h) Controlar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones y de los usuarios del espectro radioeléctrico, resguardando en sus actuaciones el derecho de defensa de las partes; k) Aplicar el régimen sancionador ante la comisión de faltas administrativas previstas en la presente ley y sus reglamentos; o) Dictar normas técnicas que garanticen la compatibilidad técnica, operativa y funcional de las redes públicas de telecomunicaciones, la calidad mínima del servicio y la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

interconexión de redes. Dichas normas se adecuarán a las prácticas internacionales y a las recomendaciones de los organismos internacionales de que forme parte la República Dominicana" [art. 84 literal b Ley 153/98]. 37. De acuerdo con lo anterior transcrito, es criterio de esta Cuarta Sala que, si bien es cierto, como argumenta la recurrente, sociedad comercial, Altice Dominicana, S.A., la regulación y desarrollo de los derechos fundamentales, sobre todo los del orden prestacional, dado el carácter abierto e indeterminado de la Constitución, se realiza, stricto sensu, por efecto de una ley en su sentido formal, no así por vía reglamentaria; no menos cierto es que, dicho principio constitucional, en modo alguno, excluye la posibilidad de que la Ley, debido a la imposibilidad material de poder prever todos los supuestos posible dentro de ciertas materia, establezca dentro de sus contenidos mandatos reglamentarios que permitan desarrollar más abundantemente las normas; de otra parte, en la especie la cuestión regulada mediante el Reglamento núm. 070-2023 de fecha 06 de julio de 2023, dictado por el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (Indotel), se refiere a aspectos relacionados con las telecomunicaciones [que por cierto, en tanto especie del derecho de información y comunicación se desarrolla a través de su ley orgánica núm. 153/98], no con la libertad de empresa como equivocadamente alega la recurrente, para lo cual el organismo estatal recurrido tiene facultad según establece el artículo 84 literal b de la Ley núm. 153/98 de 28 de mayo; razón por la cual los argumentos de la recurrente en el anterior sentido, parten de un supuesto jurídico errado que como tal procede ser rechazado. En lo tocante al principio de proporcionalidad previsto por el art. 40.15 de la Constitución. 38. Argumenta la recurrente. Compañía Dominicana de Teléfono, S.A., (CLARO) que el reglamento impugnado transgrede el principio de razonabilidad previsto por el artículo 40.15 de la Constitución. 39. El principio constitucional de razonabilidad o proporcionalidad se encuentra previsto por el artículo 40.15 de la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Constitución que refiere: "A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos; solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica". 40. El Tribunal Constitucional, mediante su sentencia TC/0044/12 de fecha 21 de septiembre de 2012, aconseja a los jueces y, en sentido general a todos los operadores del sistema judicial, efectuar el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana para determinar si una norma resulta razonable o no; en efecto, establece las siguientes pautas: a. el análisis del fin buscado por la medida; b. el análisis del medio empleado, y c. el análisis de la relación entre el medio y el fin. 41. En el orden que antecede, considera esta Cuarta Sala, con relación al primer punto referido por el Tribunal Constitucional, que el fin pretendido por la recurrida, Instituto Nacional de las Telecomunicaciones, con la aprobación del reglamento impugnado, no busca otra cosa que establecer condiciones apropiadas que permitan la oferta del servicio de telecomunicaciones en forma accesible para el usuario, beneficiando la interconexión; así también normar los principios y las condiciones generales para la prestación del servicio de roaming automático en todo el territorio nacional; siendo que, la implementación de este servicio en las referidas condiciones fomenta el ejercicio de la sana competencia. 42. Respecto del segundo punto perfilado por el Tribunal Constitucional, considera esta Cuarta Sala que el medio empleado por la recurrida con la implementación del reglamento referenciado procura que las prestadoras de servicios de telecomunicación sean impulsadas a brindar con eficiencia los servicios móviles de itinerancia sin importar si se trata de una prestadora de telecomunicaciones de red de origen o de una prestadora de red visitada, asegurando que el servicio de roaming automático proporcione a los usuarios acceso a los servicios de voz, SMS y la utilización de data, convirtiendo el reglamento impugnado en una herramienta que favorece el rápido acceso a los servicios a la mayor parte de

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

la población. 43. Por último, respecto del tercer punto, la relación medio-fin, resulta razonable debido a que, para lograr los objetivos planteados, se utiliza un medio legítimo como lo es la regulación normativa, sin afectar de manera desproporcionada a los actores del sector de las telecomunicaciones. 44. Así las cosas, procede rechazar los argumentos de la recurrente, Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (CLARO) en el anterior sentido, por cuanto la resolución objeto de ataque, en modo alguno resulta irrazonable o desproporcional. En lo referente a la limitación al derecho de libre empresa por efecto del reglamento impugnado.45. El derecho constitucional a la libertad de empresa se encuentra previsto en el artículo 50 de la Constitución que, entre otras cosas, establece: "El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescrita por esta Constitución y las que establezcan las leyes". 46. En consonancia con lo anterior, y como derivación del derecho fundamental de la libre empresa, el texto Constitucional contempla los siguientes: 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional; 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país; 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medio ambiental. 47. Cabe destacar que, si bien el Estado debe garantizar el ejercicio de la libre empresa, tiene, sin embargo,

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

la obligación de establecer la condiciones necesarias para que todo ciudadano pueda acceder y beneficiarse ya sea de los bienes, los servicios y productos, como de cualquiera de las actividades productivas de la economía en condiciones razonables que les permitan participar de ellas, con el propósito de impedir un capitalismo desmesurado capaz de potencializar las diferencias entre ciudadanos con base en el acceso discriminado a los bienes y servicios, y a los privilegios que pudieran generarse a favor de unos y otros, al momento de participar e ingresar a la economía de mercados. 48. Conviene destacar que, a juicio de este Colegiado, el reglamento objeto de examen, conforme se extrae de su contenido, no hace otra cosa que garantizar el libre acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones al objeto de que todos los ciudadanos se sirvan de ellos, siendo estos los que más se benefician del referido reglamento; de otra parte, si bien el reconocimiento del libre ejercicio de empresa constituye una prerrogativa de las concesionarias y/o prestadoras de telecomunicaciones, no menos cierto es que como hemos indicado anteriormente, su ejercicio no es absoluto en stricto sensu, por encontrase supeditado a otros intereses constitucionales de igual relevancia, por ejemplo, garantizar la prestación de servicios públicos (artículo 147 de la Constitución), por lo que resulta evidente que el reglamento de referencia no afecta el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa. 49. En conclusión, del estudio de las disposiciones establecidas en el reglamento núm. 070-2023 de fecha 06 de julio de 2023, se desprende que las mismas no transgreden el núcleo duro del referido derecho fundamental, pues las medidas dispuestas a través de él en modo alguno impiden a la prestadoras de servicio recurrente, ni a ninguna otra, realizar su actividad comercial, que consiste en brindar el servicio de telecomunicaciones, sino que contrario a lo alegado por los recurrentes, el reglamento objetado regula el mercado de telecomunicaciones, y fomenta el principio de igualdad, generalidad y neutralidad entre las empresa de telecomunicaciones, ya sea grande o

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

pequeña de donde deviene la competencia libre y leal. 50. Debido a lo anterior argumentado, procede desestimar por improcedente y mal fundado en los medios de inconstitucionalidad promovidos por el recurrente, y, por consiguiente, el presente recurso". (Sic)

35. De la ponderación de instancia contentiva de recurso contencioso administrativo —el cual se analiza por el pedimento de omisión planteado— se ha podido constatar que la parte hoy recurrente, si bien presentó conclusiones formales en el sentido de que, *en cuanto al fondo, disponer la nulidad absoluta y radical de la Resolución No. 070-2023 emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023) y publicada en fecha veinte (20) del mismo mes y año,* dicho pedimento fue fundamentado en los motivos siguientes: a) nulidad por inconstitucionalidad del uso de la vía reglamentaria para intentar regular cuestiones vinculadas al derecho fundamental a la libre empresa establecido en el artículo 50 de la constitución; b) violación a los principios de legalidad y juridicidad; c) violación al principio de congruencia administrativa; y d) violación al principio de proporcionalidad: las medidas adoptadas no soportan un test de ponderación.

36. La jurisprudencia ha establecido que *la sentencia debe contener los motivos en que fundamenta su fallo, en cumplimiento del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, contestando así las conclusiones explícitas y formales de las*

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

partes, sean estas principales, subsidiarias o medios de inadmisión, mediante una motivación suficiente y coherente[5]*. … así como también deben responder aquellos medios que sirven de fundamento a las conclusiones de las partes cuando éstos hayan sido articulados de manera formal y precisa, y no dejan duda alguna de la intención de las partes de basar en ellos sus conclusiones*[6]*.*

37. Ha sido un criterio constante de esta Tercera Sala, que los jueces *están obligados a pronunciarse sobre todos los pedimentos que, de manera formal, se hagan a través de las conclusiones de las partes, constituyendo el vicio de omisión de estatuir la falta de respuesta a un pedimento de esta naturaleza*[7], es decir, deben fallar *omnia petita*, o sobre todo lo que es pedido; verificándose en la instancia de recurso contencioso administrativo pedimentos formales que fundamentaban las conclusiones de la parte recurrente.

38. En ese sentido, esta Tercera Sala ha podido constatar que el tribunal *a quo,* al emitir la sentencia impugnada, incurrió en omisión de estatuir respecto de los fundamentos de las conclusiones presentadas por la parte ahora recurrente sobre el fondo, a saber: b) violación a los principios de legalidad y juridicidad; c) violación al principio de congruencia administrativa; los cuales

[5] Cas. Civ. Núm. 3, de fecha 6 de marzo 2022, BJ. 1096. Pp. 54-62.
[6] Cas. Civ. núm. 6, 6 de marzo 2002, BJ. 1096, págs. 82-88.
[7] SCJ Tercera Sala, sentencia núm. 56, 29 de agosto de 2007. B. J. 1161.

figuran claramente en la instancia introductiva, omitiendo dar respuesta respecto los alegatos de nulidad planteados como medios de defensa, razones por las que procede acoger el presente recurso de casación.

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

40. 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.

VIII. 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:

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0189382
Recurrente: Altice Dominicana, S.A
Recurrido: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel) y compartes.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2025-SSEN-00022 de fecha 28 de enero de 2025 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Contencioso administrativo en atribuciones contencioso administrativas, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Moisés A. Ferrer Landrón. Anselmo Alejandro Bello F.

[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.