



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0535/20**

**Referencia:** Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución 9 y 36 de la Ley núm. 137-11,

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la resolución impugnada**

1.1 Las accionantes, Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A., interpusieron una acción directa contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996). La referida resolución contiene el siguiente texto:

*Primero: Modificar, como al efecto modifica la Resolución No. 1/92 y en consecuencia establecer que toda entidad comercial que utilice las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para penetrar a sus rampas, pague anualmente al ayuntamiento del Distrito Nacional, la suma de RD\$200.00 (Doscientos Pesos), por cada metro cuadrado de acera que utilicen como rampa para ingresar a su propiedad.*

*Segundo: Disponer, como al efecto dispone que las entidades comerciales que utilicen las aceras de las calles secundarias del Distrito Nacional como acceso a sus rampas pagará al Ayuntamiento del Distrito Nacional la suma de RD\$100.00 (Cien pesos) anualmente, por cada metro cuadrado que utilicen como rampa para ingresar a su propiedad.*

*Párrafo: En los Centros y Plazas comerciales donde existan más de un comercio el cobro se hará a cada uno de los comercios instalados en dichos centros, de acuerdo al número de parqueos asignados, y de acuerdo a las disposiciones de la Ley de condominio.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Tercero: Ordenar, como al efecto Ordena que la Dirección General de Tránsito Municipal determine de manera expresa cuales son las calles y Avenidas principales y cuales secundarias.*

*Cuarto: Establecer, como al efecto establece que las personas físicas y morales que utilicen toldos con ocupación de aceras o partes de la vía publica en calles y avenidas principales, pagaran al Ayuntamiento del Distrito Nacional, la suma de RD\$60.00 (sesenta pesos) anuales por metro cuadrados, en las avenidas y calles principales y RD\$30.00 (treinta pesos) anuales por metro cuadrados en las calles secundarias del Distrito Nacional.*

*Quinto: Establecer, como al efecto establece una modificación a la Resolución num.1/92, y en consecuencia los propietarios, arrendatarios o inquilinos de las edificaciones que no cumplen con el número de parque establecidos pagaran al Ayuntamiento del Distrito Nacional, la suma de RD\$50.00 (Cincuenta pesos) mensuales por cada parqueo menor que el establecido en la Resolución.*

*Párrafo: La Dirección de Impuestos y Rentas municipales queda facultada para establecer la fecha y periodos de los pagos los cuales nunca podrán ser mayores que lo correspondiente a un año.*

## **2. Pretensiones de los accionantes**

2.1. La Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A., mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019) y el trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), presentaron



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una acción directa de inconstitucionalidad con la pretensión de que sea declarada la inconstitucionalidad de los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), alegando que dicha disposición transgrede los artículos 6, 7, 40 numeral 15, 50, 51 y 200 de la Constitución de la República.

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

La Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A.; arguyen que los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, violan los artículos 6, 7, 40 numeral 15, 50, 51 y 200 de la Constitución de la República, los cuales establecen lo siguiente:

*3.1. Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*

*3.2. Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

*3.3. Artículo 40.15.- A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*3.4. Artículo 50.- Libertad de 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. 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 medioambiental.*

*3.5. Artículo 51.- Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes. 1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa; 2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada; 3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica; 4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas; 5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales; 6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.*

*3.6. Artículo 200.- Arbitrios municipales. 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.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante**

La parte accionante, Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; fundamentan su acción de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

*4.1 Que en fecha 8 de febrero del 1996 el Ayuntamiento del Distrito Nacional emitió su Resolución No. 21/96 que ordena el establecimiento de un arbitrio*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*anual a toda entidad comercial que utilice las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para penetrar a sus rampas, en función de los metros cuadrados utilizados para esto, que en fecha 25 de junio del 2018, ANADIVE notificó al Ayuntamiento del Distrito Nacional y al Alcalde del Distrito Nacional copia de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de resoluciones de cobros de arbitrios municipales; puesta en mora para discontinuar su aplicación e intimación para la devolución de valores cobrados ilegalmente, en la que se hacen constar los agravios producidos por las resoluciones de que se trata y la solicitud formal de desaplicación de esas normas, sin resultado a la fecha de interposición de la presente acción de inconstitucionalidad.*

*4.2 Que en fecha 20 de febrero del 2018, ANADIVE notificó INTIMACION PRECAUTORIA DE ANULACION DE FACTURAS Y NO FACTURACION DE ARBITRIOS POR RAMPAS DE ACCESO, notificada al Ayuntamiento del Distrito Nacional, en la que se solicita dejar de facturar por los conceptos de uso de rampas de acceso y la anulación de las facturas emitidas por dicho concepto, sin resultado a la fecha de interposición de la presente acción de inconstitucionalidad.*

*4.3 Que no obstante las notificaciones e intimaciones detalladas anteriormente, debidamente notificadas al Ayuntamiento del Distrito Nacional, éste permanece en su intención y sus acciones de facturar a los miembros de la accionante por concepto de uso de rampas, y se mantiene en una actitud prácticamente de acoso amenazante frente a los miembros de la accionante exigiendo el pago de un arbitrio que es a todas luces ilegal.*

*4.4 La Resolución número 21/96 del Ayuntamiento del Distrito Nacional constituye un acto normativo de alcance general, en el sentido analizado por este Honorable Tribunal Constitucional que, en su Sentencia TC/0051/12,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*determinó que las resoluciones y ordenanzas de los ayuntamientos son actos estatales de carácter normativo y alcance general, al determinar que: la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 [leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, lo que excluye de dicho proceso a los que tienen un carácter puramente administrativo con efectos particulares.*

*4.5 En el presente caso, se entiende que la ASOCIACIÓN NACIONAL DE AGENCIAS DISTRIBUIDORAS DE VEHÍCULOS, INC., (ANADIVE) tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa contra la resolución impugnada, toda vez que comporta un hecho no controvertido que esta representa a un sector comercial que necesita acceder a sus propiedades a través de rampas en las aceras de la ciudad, actividad regulada por los términos de la Resolución 21/96, aprobadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).*

*4.6 En la especie, resulta evidente que el accionante goza de legitimación procesal activa pues debido al irrespeto mostrado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional al orden constitucional, éste se ha dedicado a aplicar normas a todas luces inconstitucionales, y con estos actos han resultado vulnerados ciertos derechos fundamentales de los miembros asociados de la accionante, tales como el derecho al disfrute de su propiedad. En ese sentido, es preciso destacar que ANADIVE se encuentra conformada por las principales agencias de distribuidores de vehículos del país, incluyendo grandes, pequeñas y medianas empresas pertenecientes al sector comercial. Debido al ejercicio de dicha actividad, estas empresas diariamente deben acceder a sus propiedades tanto para introducir y sacar los vehículos que venden cotidianamente como*





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*para recibir a sus clientes, y no hay otra forma de hacer esto que no sea vía una rampa de acceso desde las calles o avenidas donde operen. Es evidente que, al ser agencias distribuidoras de vehículos de motor, sus clientes y sus inventarios no se pueden quedar fuera de la propiedad, sino que tienen que entrar a ella, y esto requiere el uso de rampas de acceso y, sobre todo, el ejercicio y disfrute de su derecho constitucional a la propiedad, al disfrute de ella y al libre acceso a la misma, junto a la libertad de tránsito, garantizados por la Constitución dominicana.*

*4.7 El Tribunal Constitucional, para reflejar la gravedad y seriedad de la denuncia, es oportuno considerar lo que este propio Tribunal Constitucional estableció en su sentencia TC/0456/15 del 3 de noviembre del 2015, en la cual se pronunció la inconstitucionalidad de la Resolución No. 2859 del Ayuntamiento de Santiago, en un caso idéntico al de la especie, en el sentido de que la imposición de una tasa por el uso de rampas debe observar cierta razonabilidad, y no representar un obstáculo al ejercicio del derecho de propiedad de los munícipes.*

*4.8 Los casos reseñados demuestran la existencia de una voluntad firme de parte del Ayuntamiento del Distrito de establecer impuestos y tasas por encima de todos e infringiendo la Constitución como norma suprema, en el Distrito Nacional, específicamente, alarma la situación de las empresas contra las que el Ayuntamiento exige pagos por diversos conceptos, fruto de la insistencia y la compulsividad con la que el Ayuntamiento pretende actuar. Esta actitud del Ayuntamiento acentúa la gravedad y seriedad de la denuncia, porque exigen el pago de arbitrios y tasas que ya este tribunal, en otros casos análogos de otros municipios, ha determinado que son inconstitucionales, por ser prácticamente impuestos disfrazados de tasas arbitrios, al Ayuntamiento del Distrito Nacional se le ha puesto en conocimiento sobre el criterio establecido por este Tribunal*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constitucional al respecto, y a pesar de ello insisten en actuar compulsivamente contra los accionantes y otros munícipes.*

*4.9 Así las cosas, el Ayuntamiento pretende cobrar sumas exageradas de dinero que no tienen ningún fundamento legal ni jurídico, cuyo destino final se ignora dado que no requieren contraprestaciones efectivas del cabildo a favor de los munícipes, cuestión que sin perjuicio de resultar plenamente inconstitucional, se tipifica en un verdadero enriquecimiento sin causa, el cual, al margen de lo establecido en nuestro derecho común, partiendo desde la óptica de la jurisprudencia constitucional comparada se da cuando se configuran estos tres elementos: 1) un enriquecimiento o aumento de un patrimonio; 2) un empobrecimiento correlativo de otro, y 3) que el enriquecimiento se haya producido sin causa, es decir, sin fundamento jurídico.*

*4.10 En tal sentido, hemos anexado copia de la notificación de sentencia que declara la inconstitucionalidad de la resoluciones de cobros de arbitrios municipales; puesta en mora para discontinuar su aplicación e intimación para la devolución de valores cobrados ilegalmente, notificada el 25 de junio del 2018 al Ayuntamiento del Distrito Nacional y al Alcalde del Distrito Nacional, en la que se hacen constar los agravios producidos por las resoluciones de que se trata y la solicitud formal de desaplicación de esas normas, sin resultado a la fecha de interposición de la presente acción de inconstitucionalidad.*

*4.11 Las normas recurridas son irracionales, desproporcionadas, irrespetan derechos e impiden a las personas perfeccionarse de forma equitativa y progresiva porque son socialmente injustas, incompatibles con el bienestar general, no protegen los derechos de las personas, limitan la actividad empresarial en forma no prevista por la Carta Magna ni la ley e impiden el goce, disfrute y libre disposición de los bienes propios. Asimismo, se disfrazan de contribución o tasa cuando en realidad se trata de impuestos, porque no*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*exigen contraprestación a cargo del Ayuntamiento, beneficiario directo de su imposición.*

*4.12 Forma precisa de violación de los derechos fundamentales de que se trata: La norma es irracional, en los términos del artículo 40 numeral 15 de la Constitución. Ejerciendo el test de razonabilidad de que trata la TC/0044/12, párrafo 9, 2.2, se establece a seguidas si la norma recurrida cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el Art. 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justeza y utilidad de la norma. En ese sentido: La norma busca cobrar una tasa por el acceso a la propiedad privada de cada entidad comercial.*

*4.13 La Resolución 21/96, tiene como su objeto establecer "viabilizar el cobro por concepto de rampas y estacionamientos, estableciendo un sistema de cobro uniforme garantizando la comprensión de los contribuyentes y la eliminación de procedimientos burocráticos, demás, establece como objetivo que toda entidad comercial que utilice las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para penetrar a sus rampas, pague anualmente al Ayuntamiento del Distrito Nacional, la suma de RD200.00 (doscientos pesos), por cada metro cuadrado de acera que utilicen como rampa para ingresar a su propiedad. Pero además dispone como Objeto que las entidades comerciales que utilicen las aceras de las calles secundarias del Distrito Nacional como acceso a sus rampas pagará al Ayuntamiento del Distrito Nacional la suma de rd\$100. 00 (cien pesos) anualmente, por cada metro cuadrado que utilicen como rampa para ingresar a su propiedad.*

*4.14 Adicionalmente, la norma impugnada establece que el criterio del cobro será por los metros cuadrados que utilice la entidad comercial para su rampa, pero no deja claro cómo se van a medir esos metros cuadrados, porque no necesariamente la superficie completa de la rampa ocupe espacios del dominio*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*público. Hay rampas que ocupan espacios del dominio privado, por lo cual el Ayuntamiento no tiene capacidad de cobrar. Vale preguntar, en una rampa en una acera, ¿dónde comienza y dónde termina el espacio privado? ¿cómo calcular esos metros cuadrados que la Resolución 21/96 pretende utilizar para cobrar la tarifa ilegal que ha impuesto? Tampoco ha quedado claro en la norma atacada, el origen de la tarifa establecida, ¿En qué se fundamentó el Ayuntamiento del Distrito Nacional para calcular esa primera tarifa? Todos estos son aspectos que marcan el carácter irracional, ilegal y arbitrario de la norma atacada.*

*4.15 La Res. Núm. 21/96, cuando se trata de acceso y entrada hacia una propiedad privada, cobrar un arbitrio equivaldría, en el caso de que la sociedad comercial decidiera no pagarlo, a limitar el derecho de libre disposición de la cosa poseída, esto es, se trataría de una limitación efectiva de los derechos de uso, goce y disfrute de la cosa que se posee, restringiendo irrazonablemente el derecho de propiedad de los ciudadanos del Distrito Nacional, contraviniendo el Art. 51 de la Constitución política, sobre Derecho de Propiedad.*

*4.16 La referida resolución es un grave atentado a la libertad de empresa, propiedad y tránsito, prevista en el Art. 50 de la Constitución dominicana con categoría de derecho fundamental, toda vez que restringe la capacidad y el accionar financiero de las empresas accionantes en el ejercicio y desarrollo de este derecho fundamental.*

*4.17 La norma viola el Art. 283 de la Ley 176-07 y, por derivación directa, la exigencia Constitucional de racionalidad de la norma, dado que al fijar el pago de lo que sería en realidad una tasa lo hace sin hacer referencia al valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. Al*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*desobedecer la ley, deja la norma sin sustento racional y por tanto vulnera la Constitución, Art. 40, numeral 15.*

*4.18 Que en ese orden de ideas, la resolución recurrida vulnera el precedente constitucional establecido en la Sentencia TC/456/15, en un caso idéntico al de la especie, en el sentido de que la imposición de una tasa por el uso de rampas debe observar cierta razonabilidad, y no representar un obstáculo al ejercicio del derecho de propiedad de los munícipes, y el establecer una tasa con carácter anual "representa una transgresión a la facultad de goce y acceso que encierra el derecho de propiedad dispuesto en el artículo 51 de la Constitución." (TC/456/15).*

*4.19 Que en resumidas cuentas, las contribuciones, tasas o arbitrios que se impongan sin que exista una contraprestación de un servicio que los agentes usen en provecho propio, se convierten en impuestos, no en contribuciones en el marco de los regímenes impositivos, por lo que también devienen en violación al artículo 93, numeral I, letra a) de la Carta Sustantiva, que sujeta la creación de impuestos a la aprobación del Congreso Nacional, situación esta, que de por sí sola evidencia la flagrante inconstitucionalidad de la norma impugnada, y la necesidad de su radiación del ordenamiento.*

## **5. Pruebas Documentales**

Entre los documentos que figuran en el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad están los siguientes:

1. Copia fotostática de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2. Copia fotostática del escrito sobre la acción de inconstitucionalidad contra: los dispositivos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96.
3. Opinión del Ayuntamiento del Distrito Nacional, recibido el trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019).
4. Opinión de la Procuraduría General de la Republica, recibido el veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019).

### **6. Celebración de audiencia pública**

6.1. Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019). A dicha audiencia comparecieron las partes y el expediente quedó en estado de fallo.

### **7. Intervenciones Oficiales**

En la especie, intervinieron y emitieron sus opiniones la Procuraduría General de la República y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, quienes concluyeron en la forma indicada en los párrafos que siguen.

#### **7.1. Opinión del Procurador General de la República**

El procurador general de la República es de opinión que la acción directa de inconstitucionalidad debe ser rechazada. Para justificar dichas pretensiones alega, en síntesis, lo siguiente:



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*7.1.1. La accionante, Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos, Inc. (ANADIVE), en apoyo a sus pretensiones en síntesis se sustenta en lo siguiente: "Las normas recurridas son irracionales, desproporcionadas, irrespetan derechos e impiden a las personas perfeccionarse de forma equitativa y progresiva porque son socialmente injustas, incompatibles con el bienestar general, protegen los derechos de las personas, limitan la actividad empresarial en forma no prevista por la Carta Magna ni la ley e impiden el goce, disfrute y libre disposición de los bienes propios. Asimismo, se disfrazan de contribución o tasa cuando en realidad se trata de impuestos, porque no exigen contraprestación a cargo del Ayuntamiento, beneficiario directo de su imposición.*

*7.1.2. La norma es irracional, en los términos del artículo 40 numeral I de la Constitución, Ejerciendo el test de razonabilidad de que trata el TC/0044/12, párrafo 922, se establece a seguidas si la norma recurrida cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el Art. 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a justeza y utilidad de la norma.*

*7.1.3. La Resolución Núm. 21/96 viola los Arts. 200 de la Constitución política, 274 de la Ley 176-07, del Distrito Nacional y, en el caso de la Res. Núm. 21/96, cuando se trata de acceso y entrada hacia una propiedad privada, cobrar un arbitrio equivaldría, en el caso de que la sociedad comercial decidiera no pagarlo, a limitar el derecho de libre disposición de la cosa poseída, esto es, se trataría de una limitación efectiva de los derechos de uso, goce y disfrute de la cosa que no se posee, restringiendo irrazonablemente el derecho de propiedad de los ciudadanos del Distrito Nacional, contraviniendo el Art. 51 de la Constitución política, sobre el Derecho de Propiedad.*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*7.1.4. La referida resolución es un grave atentado a la libertad de empresa, propiedad y tránsito, prevista en el Art. 50 de la Constitución dominicana con categoría de derecho fundamental, toda vez que restringe la capacidad y el accionar financiero de las empresas accionantes en el ejercicio y desarrollo de este derecho fundamental.*

*7.1.5. A que la norma impugnada viola el criterio de no regresividad de derechos fundamentales, ya que su aplicación supone una regresión inaceptable en materia de derechos fundamentales, dado que impide a varios de los miembros agrupados en la recurrente acceder a su propiedad después de que el Ayuntamiento les otorgó el permiso para construir su local con los accesos que necesita.*

*7.1.6. Asimismo, la norma viola el Art. 283 de la Ley 176-07 y, por derivación directa, la exigencia constitucional de racionalidad de la norma, dado que al fijar el pago de lo que sería en realidad una tasa lo hace sin hacer referencia al "valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público". Al desobedecer la ley, deja la norma sin sustento racional y por tanto vulnera a la Constitución, Art. 40 numeral 15.*

*7.1.7. La resolución recurrida vulnera el precedente constitucional de 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 en el marco de los regímenes impositivos, lo que también devienen en violación al artículo 93, numeral 1 letra a) de la Carta Sustantiva, que sujeta la creación de impuestos a la aprobación del Congreso Nacional.*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7.1.8. *La accionante alega que la Resolución No. 21/96 de fecha 8 de febrero de 1996 dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y que impone el cobro de un arbitrio por el uso de la acera mediante rampas de acceso a propiedades no residenciales resulta violatoria al principio de razonabilidad al ser irracional, desproporcionada, injusta e irrespetuosa de derechos, además de tratarse de un impuesto disfrazado de tasa.*

7.1.9. *La accionante alega que la referida Resolución No. 21/96, establece una especie de impuesto en violación de las prescripciones del artículo 200 de la Constitución, que prohíbe a los arbitrios municipales colidir con impuestos nacionales. Además, el cobro de un arbitrio equivaldría en el caso de que una sociedad comercial decida no pagarlo, a limitarle el acceso al inmueble poseído.*

7.1.10. *La naturaleza del arbitrio fijado en la Resolución No. 21/96, no es la de un impuesto pues se trata del cobro de un uso que hacen las empresas de las aceras para transformarlas en rampas de acceso a su propiedad o local comercial, Al usufructuarse de ese modo las aceras, en su condición de bienes del dominio público, los ayuntamientos tienen plena atribución de cobrar una tasa anual por el uso indefinido de dicho bien público. Por estas razones este Tribunal Constitucional debe rechazar este medio de inconstitucionalidad.*

7.1.11. *La circunstancia de que la libertad de empresa tenga la condición de derecho fundamental bajo los términos del referido artículo 50 de la Constitución, no significa en modo alguno que sea un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de limitaciones conforme a la ley. Como se ha señalado anteriormente, los ayuntamientos tienen la potestad constitucional y legal de fijar arbitrios municipales, a los fines de que las personas que usufructúen un bien del dominio público, como las aceras, paguen a la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*municipalidad por dicho uso. Esto no debe confundirse como una limitación al derecho a la libertad de empresa, pues el pago de dicha tasa no afecta, ni suspende el ejercicio de la actividad comercial en caso de no pago del mismo. Por lo antedicho, procede rechazar el presente medio de inconstitucionalidad.*

*Único: La referida Resolución Municipal Núm. 21/96, de fecha 08 de febrero de 1996, no viola en modo alguno los artículos 6, 7, 40 numeral 15, 50, 51, 93 y 200 de la Constitución dominicana. Por lo que procede Rechazar la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos, Inc. (ANADIVE), en contra de la Resolución No. 21/96 de fecha 9 de febrero del 1996 dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por no ser sus disposiciones contrarias al espíritu de derechos y garantías fundamentales consagrados en nuestra Constitución.*

## **7.2. Opinión del Ayuntamiento del Distrito Nacional**

En la opinión del Ayuntamiento del Distrito Nacional, se expresa lo siguiente:

*7.2.1. Esta habilitación constitucional ha sido desarrollada por el legislador en la Ley Núm. 176-07, al otorgarle facultad para establecer y exigir arbitrios, sino que también competencia para su gestión, recaudación e inspección; las cuales, como bien ha señalado este Tribunal Constitucional, se desprenden de la facultad de imperio que tiene el Estado de establecer el pago de tributos, la cual se atribuye y delega por igual a la Administración Municipal (TC/0067/13).*

*7.2.2. En ese sentido, podemos inferir que la imposición de arbitrios municipales no es inconstitucional, todo lo contrario, el propio constituyente*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*estableció esta facultad a la Administración Municipal, la cual ha sido desarrollada y regulada por el legislador a través de la Ley Núm. 176-07. Incluso, se podría argumentar que esta figura es garantista, ya que tiene una finalidad específica contemplada en el ordenamiento jurídico al evitar que no se manifieste la doble tributación.*

*7.2.3. Ahora bien, las facultades otorgadas a la Administración Municipal dentro de su autonomía en el área de las finanzas municipales no se circunscriben únicamente al establecimiento de arbitrios. Por el contrario, el propio legislador les ha reservado a los municipios la facultad de establecer y exigir tasas a los ciudadanos dentro de su demarcación.*

*7.2.4. En efecto, es importante anotar que la Resolución 21/96 dictada por el ADN dispone de manera expresa la suma a pagar por cada metro cuadrado que se utilice como rampa para ingresar a la propiedad. De manera que esta Resolución establece una tasa razonable y que no representa un obstáculo al ejercicio del derecho de propiedad de munícipes, como dictamina el TC que debe, según el párrafo 13.3 de su decisión TC/ 0456/15.*

*7.2.5. De lo anterior se evidencia que la Accionante reconoce que ella y sus afiliados utilizan y aprovechan diariamente y de forma especial las aceras de donde se encuentran sus establecimientos comerciales. Sin embargo, se niegan de forma consciente al pago de las tasas concebidas por el legislador y, desarrolladas y reguladas por la Administración Municipal lo anterior constituyen elementos y fundamentos suficientes y edificantes para que la Acción Directa en Inconstitucionalidad sea rechazada.*

*7.2.6. En virtud de la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos, y la facultad otorgada por la Constitución y la Ley Núm. 176-07 al ADN, el mismo ha actuado dentro de los límites permitidos por el*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*principio de legalidad, por lo que la recaudación de los arbitrios no es un acoso como la contra parte vagamente alega.*

*7.2.7. En vista de las numerosas facultades que les da nuestra Constitución a los ayuntamientos, el Tribunal Constitucional dominicano, organismo encargado de la defensa de la Constitución, deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de la Resolución a través del control concentrado, momento hasta el cual, la referida Resolución mantiene toda su vigencia, y por tanto todos sus efectos frente a los sujetos obligados por ella.*

*7.2.8. En esa misma tesitura, es importante destacar que tanto las Resoluciones que dictan los ayuntamientos como los demás actos de la administración pública gozan de la presunción de validez de acuerdo a lo que establece la Ley Núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo en su artículo 10: "Presunción de Validez, Todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley, En consecuencia, cabe resaltar que hasta la fecha el ADN no ha modificado o dejado sin efecto dicha resolución y ningún instancia judicial del país ha pronunciado la nulidad de forma directa ni indirecta de la Resolución Núm. 21/96, que es el caso que nos ocupa.*

*7.2.9. Entendemos que el impacto que la notificación de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre una resolución similar, pero de otro Ayuntamiento como la Sentencia TC/0456/15, realizada por la ANADIVE, no es vinculante a nosotros en el sentido de que las resoluciones municipales quedan limitadas a su territorialidad.*

*7.2.10. Luego del análisis de la Resolución Núm. 21/96 dictada por el ADN, se puede apreciar que, si bien es cierto que la misma es de alcance general, no*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*menos cierto es que los ayuntamientos tienen facultad normativa con limitaciones territoriales dentro de su demarcación. Y aunque las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional son vinculantes en el país esto no puede verse de forma abstracta, porque va a depender del tipo de sentencia que se dicta y si ha sido contra una norma sustantiva como lo es la Ley, pero en este caso se trata de resoluciones municipales con efectos solamente dentro de cierta demarcación territorial, como es el caso de la Resolución anulada correspondiente al Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros mediante la Sentencia TC/0456/157.*

*7.2.11. Por los motivos anteriormente expuestos es que debe necesariamente concluirse que el ADN ha actuado conforme a las normas y bajo el poder que la Constitución y las leyes le confieren, y lo que ha hecho simplemente es hacer cumplir los mandatos de la Resolución Núm. 21/96 que no ha sido declarada hasta ahora inválida o nula. Además, respetando el artículo 22 de la Ley Núm. 107-13 que establece el principio de debido proceso, el cual procura que las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*7.2.12. No se niega que las tasas por aprovechamiento de aceras mediante rampas sean un límite al uso de la propiedad. Sin embargo, el análisis que debe hacer este Tribunal Constitucional, es si dicho límite encarna una limitante irrazonable en función de los criterios de justeza contemplados por el artículo 40.15 de la Constitución, el cual ha sido regulado por el ADN mediante Resolución Núm. 21/96, pero establecido por el legislador en la Ley Núm. 176-07.*

*7.2.13. En efecto, existen otros límites al derecho de propiedad, contemplados por la misma Constitución, como podrían ser, por ejemplo, los límites que*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*establecen reglas para el uso de suelo (regulados por la autoridad municipal), los impuestos a la propiedad privada, etc.; sin embargo, los mismos mantienen su vigencia y legitimidad, porque precisamente son límites necesarios para la vida en sociedad, que no colidan unos con otros.*

*7.2.14. Conforme se puede apreciar, la Constitución contempla que la libertad de empresa puede ser limitada por la Constitución y la ley. Y en caso específico de los arbitrios, es la propia Constitución en su artículo 200 que otorga a los ayuntamientos la facultad de creación de arbitrios y por consiguiente el establecimiento de tasas y contribuciones. Alegar que por ese motivo la Resolución Núm. 21/96, hoy atacada, vulnera la Constitución sería el equivalente a decir que las tasas para constitución de compañías en la Cámara de Comercio son límites irrazonables a la libertad de empresa.*

*7.2.15. Como bien indicamos en la segunda sección de esta opinión, los Ayuntamientos, en virtud del artículo 200 de la Constitución y de forma más específica de los artículos 279 y 280 de la Ley Núm. 176-07, tienen la potestad de establecer tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, 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. La aprobación de planos, remodelaciones, demoliciones y construcciones son atribuciones de la Administración Municipal vinculadas a la potestad de la regulación del uso de suelo en su jurisdicción. Por tanto, el hecho generado de dicha tasa es completamente distinto al hecho generador de la tasa establecida en la Resolución Núm. 21/96 que lo sería el aprovechamiento del bien público que constituye la acera mediante rampas.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 8. Competencia

8.1. Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

#### 9. Legitimación activa

9.1. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad está condicionada, en relación a las personas físicas y morales, a que se demuestre un interés legítimo y jurídicamente protegido. En efecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que *las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido*. De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que *la acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido*.

9.2. Al respecto el Tribunal, mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), *dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.*

9.3. En ese sentido, sigue indicando este tribunal,

*...que ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11.*

*Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las provisiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad -real y efectiva- de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

9.4. Este colegiado considera que las accionantes, Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A., cuentan con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución, debido a que, al tratarse de una persona jurídica fundada el trece (13) de noviembre del mil novecientos ochenta y seis (1986), bajo la Ley núm. 520, del veintiséis (26) de julio de mil novecientos veinte (1920), e incorporada mediante el Decreto núm. 298-88, del veintidós (22) de junio de mil novecientos ochenta y ocho (1988), y V Energy, S.A, sociedad conformada según las leyes de la Republica Dominicana, identificada mediante el Registro Nacional de contribuyentes (RNC) 1-01-06874-4 y el Registro Mercantil núm. 2763SD, representada por su gerente general Philippe Jaurrey, ostentan un interés legítimo y jurídicamente protegido, toda vez que la disposición impugnada, la Resolución núm. 21/96,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), le afecta directamente por ordenar el establecimiento de un arbitrio por utilizar las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para hacer rampas para penetrar a su propiedad.

### **9.5. Fusión de expedientes**

9.5.1. Al verificar las piezas que forman el expediente que nos ocupa, pudimos constatar la existencia de dos (2) expedientes que sustentan acciones directas de inconstitucionalidad las cuáles persiguen que los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), sean declarados contrarios a la Constitución de la República. Las referidas acciones fueron incoadas el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019) y el trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), por Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A.

9.5.2. En ese orden, en el derecho común existe la figura procesal denominada fusión de expedientes, de la cual hacen uso los tribunales ordinarios en los casos en los cuales existen demandas o recursos conexos, por compartir el mismo objeto y la misma causa. La fusión de expedientes tiene como finalidad resolver varios asuntos mediante un solo procedimiento y una sola sentencia, en el interés de garantizar el principio de economía procesal y una sana y oportuna administración de justicia.

9.5.3. La fusión de expedientes puede ser puesta en práctica en la materia que nos ocupa, en virtud de lo previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, texto que precisa lo siguiente: *(...) para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional*

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A.; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.*

9.5.4. Partiendo de este criterio, podemos afirmar que la fusión de expedientes tiene como objetivo evitar la contradicción de sentencias, reduciendo las actuaciones procesales que dificulten o imposibiliten la obtención de la decisión judicial en un tiempo razonable, garantizando así la seguridad jurídica de las partes que participan en un proceso de esta naturaleza.

9.5.5. En este sentido, conviene destacar que mediante la Sentencia núm. TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), este tribunal ordenó la fusión de expedientes relativos a acciones directas de inconstitucionalidad, en el entendido de que se trata de (...) *una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia.* [Sentencias TC/0089/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013) y TC/0254/13, del doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013)].

9.5.6. En tal sentido, este tribunal pudo comprobar que las acciones directas de inconstitucionalidad fueron incoadas el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019) y el trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A., respectivamente. Dichas acciones tienen como objeto que se declare la inconstitucionalidad de los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), de ahí que es evidente que las referidas acciones acusan identidad de objeto, de causa y

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A.; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

partes, por lo que deben ser solucionadas mediante una sola decisión, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las personas con interés en este proceso.

9.5.7. En efecto, es evidente que entre estas acciones existe un lazo tal que permite que los expedientes conformados al respecto puedan ser fusionados a fin de juzgarlos conjuntamente, garantizando que el desarrollo del procedimiento constitucional discurra en un marco procesal efectivo y eficiente; en tal virtud, este tribunal procede a fusionar los expedientes siguientes:

9.5.8. Expediente número TC-01-2019-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019) contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

9.5.9. Expediente número TC-01-2020-0015, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por V Energy, S.A., el trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

### **10. Sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad**

Este tribunal constitucional entiende que para decidir la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, deben hacerse los siguientes razonamientos:

10.1. La acción directa de inconstitucionalidad fue solicitada por la parte accionante, Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ANADIVE) y V Energy, S.A., contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996). Dicha resolución precisa que toda entidad comercial que utilice las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para hacer rampas para acceder a su propiedad, pague anualmente al ayuntamiento del Distrito Nacional la suma de doscientos pesos dominicanos con 00/100 (\$200.00), por cada metro cuadrado de acera que utilicen como rampa para ingresar a su propiedad.

10.2. En ese mismo orden, se estableció en el artículo segundo (...) *que las entidades comerciales que utilicen las aceras de las calles secundarias del Distrito Nacional como acceso a sus rampas pagará al Ayuntamiento del Distrito Nacional la suma de RD\$100.00 (Cien pesos) anualmente, por cada metro cuadrado que utilicen como rampa para ingresar a su propiedad.*

*Párrafo: En los Centros y Plazas comerciales donde existan más de un comercio el cobro se hará a cada uno de los comercios instalados en dichos centros, de acuerdo al número de parqueos asignados, y de acuerdo a las disposiciones de la Ley de condominio.*

10.3. La parte accionante alega que los artículos primero y segundo de la referida resolución núm. 21/96, son inconstitucionales, ya que vulneran, derechos fundamentales, son irracionales, desproporcionados, irrespetan derechos e impiden a las personas perfeccionarse de forma equitativa y progresiva porque son socialmente injustos, incompatibles con el bienestar general, limitan la actividad empresarial en forma no prevista por la carta magna ni la ley e impiden el goce, disfrute y libre disposición de los bienes propios. Asimismo, se disfrazan de contribución o tasa cuando en realidad se trata de impuestos, porque no exigen contraprestación a cargo del Ayuntamiento, beneficiario directo de su imposición.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.4. Indican además los accionantes en inconstitucionalidad que esa actuación del Ayuntamiento del Distrito Nacional es violatoria del precedente constitucional establecido en la Sentencia TC/456/15. Se ha podido establecer que en un caso de la misma naturaleza que el que nos ocupa, que la imposición de una tasa por el uso de rampas debe observar cierta razonabilidad, y no representar un obstáculo al ejercicio del derecho de propiedad de los munícipes, y al establecer una tasa anual representa una transgresión a la facultad de goce y libre acceso que encierra el derecho de propiedad dispuesto en el artículo 51 de la Constitución de la República.

10.5. Este tribunal, de conformidad con lo señalado en la Sentencia TC/0456/15, del tres (3) de noviembre de dos mil quince (2015), relativa al establecimiento de tasas por concepto de uso o aprovechamiento especial de entrada de vehículos a través rampas en las aceras y por su construcción, mantenimiento y modificación, señaló (...) *que tal atribución les ha sido conferida a los ayuntamientos a través de lo dispuesto en el literal a) y el apartado cuarto del párrafo del artículo 282 de la Ley núm. 176-07.*

10.6. En efecto, el referido artículo 282 dispone:

*Son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas: a) Que disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público municipal en beneficio particular. Párrafo. Tendrán la condición de contribuyente: En las tasas establecidas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial por entradas de vehículos a través de las aceras y por su construcción, mantenimiento, modificación o supresión, los propietarios, administradores, usufructuarios o arrendatarios de dichos inmuebles.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10.7. Sigue indicando este tribunal en la referida Sentencia TC/0456/15:

*(...) que, de esa atribución, si bien es cierto que esta descansa en el hecho de que el uso de rampa de acceso involucra la utilización y aprovechamiento de un espacio perteneciente a los ayuntamientos, no menos cierto es que la imposición de la referida tasa debe observar cierta razonabilidad, y no representar un obstáculo al ejercicio del derecho de propiedad de los munícipes.*

*Tal afirmación la hacemos en razón de que al no tener la tasa dispuesta en el artículo 282 un carácter de tasa única que haya sido predeterminada de antemano por el legislador, sino que se fija tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilización del bien afectado si estos no fueren públicos, el establecimiento de una tasa anual sujeta a indexación observando los índices económicos del precio al consumidor, pudiere representar para los ciudadanos una limitante para poder acceder con su vehículo a su propiedad inmobiliaria; de ahí que tal situación representaría una trasgresión a la facultad de goce y acceso que encierra el derecho de propiedad dispuesto en el artículo 51 de la Constitución.*

*En ese orden, este tribunal sostiene que para que la referida facultad no transgreda irrazonablemente el derecho de propiedad de los ciudadanos, debe considerarse que la imposición de la tasa referida a la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial por entradas de vehículos a través de las aceras y por su construcción, dispuesta en el artículo 282 de la Ley núm. 176-07, debe producirse al momento en que se realicen los trámites para la obtención de los permisos de construcción, reconstrucción, alteración o remodelación de un bien inmueble, o para la construcción, reconstrucción o alteración de una rampa de acceso que*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*esté ubicada en un inmueble ya edificado, acorde con la atribución conferida en el artículo 8 de la Ley núm. 6232, de Planificación Urbana.*

10.8. De todo esto se desprende que, el cobro de las tasas debe producirse al momento en que se realicen los trámites para la obtención de los permisos de construcción, por lo que se demuestra que las tasas cobradas anualmente por el Ayuntamiento del Distrito Nacional a personas físicas y jurídicas que utilicen las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para penetrar a sus rampas devienen ilegales e inconstitucionales; en todo caso, las tasas deben ser cobradas solo una vez, en el momento mismo en el cual son aprobados los planos para su construcción o modificación.

10.9. Por tanto, la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), vulnera 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 al artículo 93, numeral 1, letra a) de la carta sustantiva, que reserva la creación de impuestos al Congreso Nacional.

10.10. En consonancia con lo dispuesto por la propia carta sustantiva dominicana, este colegiado estableció en su Sentencia TC/0034/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), numeral 2, página 7, que:

*El régimen tributario de la República Dominicana está fundamentado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas. Ello implica que sólo por ley puede establecerse una carga tributaria que, en vista de lo expresado anteriormente, es preciso*





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*concluir que los ayuntamientos no pueden establecer arbitrios municipales que contravengan con los impuestos establecidos por ley, así como tampoco pueden emitir resoluciones que la ley no les haya conferido el poder para hacerlo, como en el presente caso.*

10.11. Sin embargo, el Ayuntamiento del Distrito Nacional cobra arbitrios municipales por uso de rampas sin estar esta cuestión determinada en la ley, ignorando con ello que, para que este se pueda cobrar, debe existir una contraprestación de servicio por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en caso contrario, el arbitrio municipal evidentemente colide con los impuestos nacionales y contraviene la Constitución y las leyes.

10.12. Por lo expuesto precedentemente, este tribunal constitucional determina que los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996) son inconstitucionales, por cuanto su ejecución tiene por efecto restringir irrazonablemente, el principio de legalidad tributaria municipal y el derecho de propiedad dispuesto en los artículos 200 y 51.2 de la Constitución de la República.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury y Miguel Valera Montero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Domingo Antonio Gil, los cuáles serán incorporados a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Por las razones y motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestos, el Tribunal Constitucional

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A., contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), por haber sido hecha de conformidad con la ley.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la presente acción de inconstitucionalidad incoada contra los artículos primero y segundo la Resolución núm. 21/96, librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), que establece las tarifas de rampas en el Distrito Nacional. **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República, los artículos primero y segundo de la referida resolución, por transgredir el principio de legalidad tributaria municipal y el derecho de propiedad dispuesto en los artículos 200 y 51.2 de la Constitución.

**TERCERO: DECLARAR** el procedimiento del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la referida ley núm. 137-11.

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A., al procurador general de la República, al Ayuntamiento del Distrito Nacional, para su conocimiento y fines de lugar.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**QUINTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**WILSON GÓMEZ RAMÍREZ**

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente:

“(…) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo consigna que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, de



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, y en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

**I. Breve preámbulo del caso**

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y, V Energy, S.A; respectivamente contra los artículos Primero y Segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996)

1.2. Los accionantes procura la inconstitucionalidad de los artículos Primero y Segundo de la Resolución núm. 21/96 emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), por ser, alegadamente, contrarios a los artículos 6, 7, 40 numeral 15, 50, 51 y 200 de la Constitución.

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto el acogimiento de la acción de directa en inconstitucionalidad y declarar no conforme con la Constitución de la República, los artículos primero y segundo de la referida resolución, por transgredir el principio de legalidad tributaria municipal y el derecho de propiedad dispuesto en los artículos 200 y 51.2 de la Constitución. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal en cuanto a la presente acción de inconstitucionalidad, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y, V Energy, S.A, quienes indudablemente han demostrado haber sido afectadas por las disposiciones contenidas en el acto impugnado, situación que debe ser probada por el accionante y no presumirse para los particulares, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

### **II. Precisión sobre el alcance de este voto**

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

#### **2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido**

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido a la



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y, V Energy, S.A, calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra los artículos Primero y Segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

*“ 9.5. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán<sup>1</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>2</sup>, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción<sup>3</sup> será válida siempre y cuando el tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo”.*

*9.6. Este colegiado considera que la accionante, Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE), e V Energy, S.A cuentan con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido*

---

<sup>1</sup> Subrayado nuestro

<sup>2</sup> Subrayado nuestro

<sup>3</sup> Subrayado nuestro



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*artículo 185.1 de la Constitución, debido a que, al tratarse de una persona jurídica fundada el trece (13) de noviembre del mil novecientos ochenta y seis (1986), bajo la Ley núm. 520, del veintiséis (26) de julio de mil novecientos veinte (1920), e incorporada mediante el Decreto núm. 298-88, del veintidós (22) de junio de mil novecientos ochenta y ocho (1988), y V Energy, S.A, sociedad conformada según las leyes de la Republica Dominicana, identificada mediante el Registro Nacional de contribuyentes (RNC) 1-01-06874-4 y el Registro mercantil núm. 2763SD, representada por su Gerente General Philippe Jaurrey, ostentan un interés legítimo y jurídicamente protegido, toda vez que la disposición impugnada, la Resolución núm. 21/96, librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), le afecta directamente por ordenar el establecimiento de un arbitrio por utilizar las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para hacer rampas para penetrar a su propiedad.”*

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a la accionante para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

2.1.3. En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

2.1.4. No obstante lo anterior, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.1.5. Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente:

Artículo 185 de la Constitución. - *“Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*

*1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido...”.*

Artículo 37 de la Ley No. 137-11. *“Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

*“El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.*<sup>4</sup>

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona

---

<sup>4</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley No. 137-11 señaló que:

*En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.*

*En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela<sup>5</sup>.*

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

*“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un*

---

<sup>5</sup> Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción<sup>6</sup>”.*

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

## 2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas jurídicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo<sup>7</sup> en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

*“9.5. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y*

---

<sup>6</sup> Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

<sup>7</sup> Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*legítimamente protegido, se presumirán<sup>8</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>9</sup>, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción<sup>10</sup> será válida siempre y cuando el tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo”.*”

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

---

<sup>8</sup> Subrayado nuestro

<sup>9</sup> Subrayado nuestro

<sup>10</sup> Subrayado nuestro

Expedientes núms. TC-01-2019-0009 y TC-01-2020-0015, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y V Energy, S.A; respectivamente, contra los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución<sup>11</sup>. En este orden, es menester señalar:

*Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que ‘(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad’, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’.*<sup>12</sup>

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

---

<sup>11</sup> Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

<sup>12</sup> Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Conclusión:** En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para cualquier persona, sea física o jurídica pueda accionar en inconstitucionalidad.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposiciones contenidas en los artículos Primero y Segundo de la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, les concernían a la Asociación Nacional de Agencias Distribuidoras de Vehículos (ANADIVE) y, V Energy, S.A, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un beneficio, por lo que está legitimada para actuar en la especie.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

**Julio José Rojas Báez**  
**Secretario**