



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/1094/23**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de las ordenanzas impugnadas**

La parte accionante procura la inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), dictada en el sentido siguiente:

*Primero: Establecer como al efecto establece, una Contribución Especial a cargo de las personas físicas y Jurídicas que realizan actividades comerciales y que hacen uso exclusivo de acceso a sus establecimientos, aprovechado las aceras, alterando su construcción original, en la siguiente escala:*

<i>a). Avenidas Principales</i>	<i>RD\$1,260.00</i>	<i>por metro cuadrado utilizado.</i>
<i>b). Calles Primarias</i>	<i>RD\$630.00</i>	<i>por metro cuadrado utilizado.</i>
<i>c). Calles Secundarias</i>	<i>RD\$630.00</i>	<i>por metro cuadrado utilizado.</i>

*Segundo: Aprobar como en efecto aprueba, la especialización de los fondos recaudados por concepto de la presente Ordenanza para la construcción de Imbornales, Filtrantes, Remozamiento de Áreas Verdes, Aceras y Contenes.*

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

*Tercero: Comunicar la presente Ordenanza a la Administración Ejecutiva para sus conocimientos y fines de lugar.*

**2. Pretensiones de la accionante**

2.1. El veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintidós (2022), la parte accionante depositó ante la secretaría del Tribunal Constitucional, una instancia mediante la cual promueve la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), la primera, por crear una contribución especial por realizar actividades comerciales y que hacen uso exclusivo de acceso a sus establecimientos, aprovechando las aceras.

2.2. Las infracciones constitucionales utilizadas como fundamento de la presente acción directa de inconstitucionalidad yacen en la supuesta violación de principios y derechos establecidos en la Constitución dominicana en sus artículos 51.2, 93.1.a, 184 y 200, que rezan de la manera siguiente:

Artículo 51:

*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.*

*2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;*

Artículo 93.1.a:

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;*

*(...).*

Artículo 184:

*Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.*

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.*

2.3. Por tales razones, vía sus representantes legales, tiene a bien solicitar al Tribunal Constitucional lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*PRIMERO: DECLARAR admisible el presente Recurso de Acción Directa en Inconstitucionalidad contra la Ordenanza No. 1/2022, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, en fecha dieciséis (16) de febrero del año dos mil veintidós (2022), por cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, No. 137-11.*

*SEGUNDO: ACOGER en todas sus partes, el presente Recurso Acción Directa en Inconstitucionalidad, contra la Ordenanza No. 1/2022, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, en fecha dieciséis (16) de febrero del año dos mil veintidós (2022), por transgredir los artículos 93.1, 184 y 200 de la Constitución Dominicana, y que dicha ordenanza sea declarada nula, con todas sus consecuencias legales.*

### **3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante**

La accionante, Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), solicita que se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), de manera general, por los siguientes puntos:

*POR CUANTO: Con inmediata posterioridad a la aprobación de la Ordenanza 1/22 emitida por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, hoy recurrida, el Ayuntamiento del Distrito Nacional inició facturaciones por el concepto de la indicada ordenanza, exigiendo el cobro de las mismas, aplicando insistencia y compulsividad en sus requerimientos. Este proceder del ayuntamiento*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*acentúa la gravedad y seriedad del presente recurso interpuesto, toda vez que exigen el pago de arbitrios y tasas que ya este Tribunal Constitucional, había declarado nulos y los había determinado como inconstitucionales, por impuestos disfrazados de tasas arbitrales. Esta acción corresponde a una violación al artículo 184 del Tribunal Constitucional que establece que sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

*POR CUANTO: En el mes de abril del año dos mil veintidós (2022), la ASOCIACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS DE COMIDA CASUAL Y SERVICIO RÁPIDO, INC. (ADECOR), mediante comunicación recibida bajo el Código: ADN-EXT-2022-003205, solicitó una reunión a la Alcaldía del Distrito Nacional, a los fines de transmitir la gran preocupación relacionada a la ejecución y cobro de la resolución 1/22, de fecha dieciséis (16) de febrero del año dos mil veintidós (2022). Dicha solicitud de reunión, a la fecha de hoy todavía no ha sido respondida, ni atendida, no obstante la insistencia y seguimiento por parte de la recurrente.*

*POR CUANTO: Es violatorio al ordenamiento jurídico dominicano, la preocupante práctica del Ayuntamiento del Distrito Nacional, de violar los precedentes constitucionales relacionados con arbitrios aprobados, los cuales previamente han sido declarados nulos por el Tribunal Constitucional, toda vez que en los años 2020 y 2021, específicamente fueron declaradas inconstitucionales distintas resoluciones de ayuntamientos que imponían arbitrios municipales a aceras y rampas, situación que nuevamente incluyen en la resolución 01-2022, del mes de febrero del año dos mil veintidós (2022), recurrida a través de la presente instancia.*







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

*existe tal utilización, en razón de que no hay una ocupación material de la acera.*

*POR CUANTO: Pretende la ordenanza hoy recurrida, justificar la implementación de la misma, indicando que la utilización de los montos recaudados por su aplicación, será aplicado de manera especial en el la construcción de imbornales, filtrantes, remozamiento de áreas verdes, aceras y contenes, cuando el Poder Ejecutivo tiene una asignación presupuestaria para los ayuntamientos a tales fines.*

*POR CUANTO: El artículo 18. De la Ley 345-21 de Presupuesto General del Estado, dispone lo siguiente: Los recursos percibidos por cualquier concepto durante el ejercicio presupuestario del año 2022 serán consignados en la Fuente General del Tesoro Nacional y estarán destinados a cubrir las apropiaciones presupuestarias aprobadas en esta ley. En dicha Ley, se hace referencia a la Ley No.166-03, del 6 de octubre de 2003, que dispone que la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado Dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación, será de 10%, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos. En este caso asignan a los ayuntamientos la partida presupuestaria de RD\$55,017,659,841.00*

*[...]*

*POR CUANTO: El Ayuntamiento del Distrito Nacional, dispone en las facturas emitidas a los miembros .de la ASOCIACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS DE COMIDA CASUAL Y SERVICIO RÁPIDO, INC. (ADECOR), al aplicar la resolución recurrida; contribución*





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*especial por uso del espacio público con fines comerciales; dicho concepto resulta errado, toda vez que no hay una real utilización del espacio público con o para fines comerciales. Los establecimientos no operan en el espacio público, los establecimientos comerciales de nuestros representados operan en propiedades privadas, las cuales pagan impuesto a la propiedad inmobiliaria, es el peatón o cualquier persona física que circula por la acera, no aplica el postulado de una utilización para los establecimientos a los cuales se les está aplicando este cobro.*

*POR CUANTO: El concepto utilización, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa acción y efecto de utilizar, situación que no implica que un negocio esté ubicado en una calle principal o secundaria, dentro de una propiedad privada.*

*POR CUANTO: Distinto es el caso en que comerciantes tengan instalados sus establecimientos comerciales en las aceras, aprovechándose de estos espacios públicos, situación que no se da con nuestros representados. Actualmente quienes operan negocios encima de aceras o dentro de espacios públicos, en su mayoría son comerciantes informales. Lo cual no se corresponde con la operación comercial de las empresas asociadas a la ASOCIACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS DE COMIDA CASUAL Y SERVICIO RÁPIDO, INC. (ADECOR).*

*POR CUANTO: Que debido al número de sucursales por cada franquicia, la aplicación del arbitrio establecido por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, mediante la Ordenanza No. 01-22, se convierte en un impuesto, multiplicado por el*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*número de sucursales que opere cada marca de los asociados a la parte recurrente, en distintos establecimientos comerciales donde operan sus restaurantes, ubicado dentro de inmuebles que son propiedad privada, en el Distrito Nacional.*

*POR CUANTO: El Estado debe garantizar el acceso a la propiedad, de conformidad con el artículo 51.2 de la Constitución Dominicana, resulta ilegal y abusivo penalizar con una contribución, la entrada o acceso a cada uno de los locales comerciales operados por nuestros representados.*

#### **4. Opinión de la Procuraduría General de la República**

El siete (7) de febrero de dos mil veintitrés (2023), la Procuraduría General de la República remitió su opinión a la secretaría del Tribunal Constitucional. Conforme a la glosa procesal; tal opinión se fundamenta, en síntesis, en los argumentos siguientes:

4.1. La norma atacada, Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Consejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), que aprobó el pago de una contribución especial a cargo de las personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales y que hacen uso exclusivo de acceso a sus establecimientos, aprovechando las aceras, alterando su construcción original.

4.2. Es importante destacar que la ordenanza atacada, dictada por el Consejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, es un acto administrativo de carácter normativo y alcance general, ya que al pago del importe del que se trata, se encuentra dentro de la de marcación del Distrito Nacional, su aplicación y

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Consejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

efecto es para toda entidad comercial que utilice las aceras para el acceso a sus establecimientos. Razón por la que el Tribunal Constitucional se encuentra en condiciones de decidir sobre su nulidad o validez frente a la Norma Suprema.

[...]

4.3. Si bien es facultad de los ayuntamientos, dentro de su capacidad normativa, regular el importe al que ascenderán tales tasas, dicha cuantía, cuando exceda el valor de su contraprestación, además de ser desproporcionada, se convierte en un impuesto y, por ende, es inconstitucional.

[...]

4.4. De conformidad con las disposiciones del artículo 243 de la Constitución de la República Dominicana, nuestro régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas. Siendo así, el principio de legalidad tributaria reserva al Poder Legislativo la facultad de establecer los tributos, así como la posibilidad de la determinación de los elementos que les constituyen, teniendo como objetivo principal el de fortalecer el sistema democrático mediante fortalecimiento de la seguridad jurídica, a fin de evitar abusos en perjuicio de los contribuyentes.

Por los motivos precedentemente analizados, la Procuradora General de la República, tiene a bien solicitaros lo siguiente:

#### **V. CONCLUSIONES DE OPINION**

**PRIMERO:** ACOGER en cuanto a la forma y en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la entidad Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR).

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR NO CONFORME CON LA CONSTITUCION DOMINICANA la Ordenanza número 1-2022, dictada por el Consejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), por transgredir los Arts. 51.2, 93.1, 184 y 200 de la Constitución Dominicana.

### **5. Intervención del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN)**

El trece (13) de febrero de dos mil veintitrés (2023), dicho órgano municipal depositó en la secretaría del Tribunal Constitucional, su opinión respecto de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata; el cual, en su contenido, entre otras cosas, dispone:

*ADECOR aduce que el Ayuntamiento del Distrito Nacional, al rendir la ordenanza núm. 1/2022, ha vulnerado el artículo 184 de la Constitución dominicana, el cual establece que las decisiones del Tribunal Constitucional (TC) son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

*La accionante sustenta esta alegación en que el TC, mediante sus sentencias TC/0067 /13 y TC/0535/20, ya había declarado nulos e inconstitucionales el pago de arbitrios y tasas que exige el Ayuntamiento del Distrito Nacional por tratarse de impuestos disfrazados de tasas arbitrales. Sin embargo, como se comprobará a continuación, no existe violación alguna a los precedentes constitucionales rendidos por las aludidas decisiones.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En primer lugar, basta con verificar que la misma sentencia TC/0067 /13 reitera el mandato del artículo 200 de la Constitución dominicana, en cuya virtud los ayuntamientos pueden establecer arbitrios en el marco de su demarcación siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes.*

*En el caso que nos ocupa, resulta un hecho incontrovertido que la contribución especial establecida por la Ordenanza núm. 1/2022 no colide con ningún impuesto nacional, ya que la misma es impuesta por el Cabildo como contrapartida al beneficio obtenido por personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales, en ocasión del aprovechamiento que hacen de las aceras y de la ventaja que estas adquieren por el uso de un bien municipal perteneciente al Ayuntamiento; tal como lo dispone la misma sentencia TC/0067 /13 en su acápite 9.2.2., parte in fine, y el artículo 291, de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y a los municipios, que dispone: Contribuciones Especiales. Los ayuntamientos podrán establecer contribuciones especiales sobre la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter municipal (resaltado nuestro).*

*En segundo lugar, dichas sentencias fueron rendidas por el Tribunal Constitucional en ocasión del cobro arbitrios y tasas que son tributos de naturaleza distinta a la contribución especial que establece la ordenanza 1/2022, conforme lo dispone la propia decisión de dicha alta Corte (TC/0067 /13). Además, y no menos importante, es preciso destacar que la inconstitucionalidad del cobro de las tasas y arbitrios objeto de las*



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

*referidas acciones fue declarada por la periodicidad anual de su exigencia y en razón de la inexistencia de una contra prestación, lo que resulta inaplicable en la especie, en la que se impone una contribución especial para el año 2022.*

*Asimismo, es imperativo resaltar que el ADN realiza una cuantiosa inversión en la reparación y reconstrucción de las aceras y contenes del Distrito Nacional, los cuales han sufrido un progresivo deterioro como resultado de los cambios significativos del uso de suelo de viviendas y edificaciones, incluyendo la construcción de plazas comerciales; todo lo cual justifica la contribución especial contenida en la ordenanza impugnada.*

*B) Violación al artículo 51.2 de la Constitución:*

*La accionante argumenta que existe una violación al artículo 51.2 de la Constitución en cuya virtud el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada. Sin embargo, el Ayuntamiento del Distrito Nacional en modo alguno violenta el derecho a la propiedad de los sujetos pasivos de la ordenanza 1/2022, ya que la misma fue rendida en ejercicio de las potestades que ordena la Ley 176-07, que incluyen, entre otras, la de imponer el cobro de contribuciones especiales por la obtención de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter municipal (artículo 291). La propia Ley 176- 07, en su artículo 293, párrafo, acentúa y enfatiza la potestad de los ayuntamientos de establecer contribuciones especiales, particularmente a cargo de los propietarios de bienes inmuebles los cuales, al tenor de dicha disposición,*









## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Además, ADECOR alega en su acción que el espacio público no es de uso exclusivo de los comerciantes que están siendo afectados por este cobro sino del público en general. Sin embargo, como ya se ha indicado, la contribución especial se impone a raíz de un beneficio particular que reciben los establecimientos comerciales por el uso de una obra pública, al tenor del artículo 291 de la Ley 176-07.*

*Sobre el particular, el artículo 293 de la citada ley dispone claramente quiénes constituyen sujetos pasivos de las contribuciones especiales, estableciendo que son sujetos pasivos las personas físicas y jurídicas especialmente beneficiadas por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios municipales que originen la obligación de contribuir. Y, enfatiza en el párrafo de la misma disposición que se considerarán personas especialmente beneficiadas: a) En las contribuciones especiales por realización de obras, establecimientos o ampliación de servicios que afecten a bienes inmuebles, los propietarios de los mismos y en el caso de explotación empresariales, las personas o entidades titulares de éstas. Incluye los casos en que la realización de las mismas implica un incremento del valor de los inmuebles o plus valor.*

*En consecuencia, carece de sustento el argumento de la accionante relativo a que el espacio público no es de uso exclusivo de los comerciantes que están siendo afectados, sino del público en general, ya que la propia Ley 176-07 dispone expresamente que son sujetos pasivos especialmente beneficiados los titulares de inmuebles que resulten afectados por la realización de obras.*

*Por otro lado, ADECOR también plantea que el Ayuntamiento asigna erróneamente el calificativo de uso de metraje, cuando en la realidad no*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*existe tal utilización, en razón de que no hay una ocupación material de la acera. Sin embargo, y contrario a lo que aduce la accionante, la Ordenanza núm. 1/2022 especifica que la contribución especial se establece a cargo de personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales por el uso exclusivo de acceso a sus establecimientos, dígase que se limita al área destinada para tales fines.*

*[...]*

*Finalmente, cabe destacar que, la facultad de cobro de los ayuntamientos de las contribuciones especiales, además de figurar expresamente establecida en el ya citado artículo 291 de la Ley 176-07, se encuentran refrendada por el artículo 109 de la misma ley, el cual dispone que las ordenanzas son disposiciones generales de carácter normativo, aprobadas por el ayuntamiento para la regulación de la convivencia ciudadana, el desarrollo de las actividades de los munícipes o la imposición y ordenación de arbitrios, contribuciones y derechos de carácter económico en favor del ayuntamiento; que es precisamente lo que regula la indicada ordenanza 1/2022, pero en lo relativo al uso exclusivo de acceso y aprovechamiento de las aceras por parte de las personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales, sujetos estos que resultan especialmente beneficiados, conforme lo dispone el párrafo del artículo 293 de la Ley 176-07, anteriormente enunciado. Agradeciendo de antemano la atención prestada a la presente opinión, y esperando que la referida acción directa de inconstitucionalidad sea desestimada en todas sus partes [...]*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 6. Pruebas documentales

En el presente expediente fueron aportadas por las partes, las siguientes pruebas documentales:

1. Acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).
2. Opinión del Ayuntamiento del Distrito Nacional respecto a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).
3. Opinión de la Procuraduría General de la República Dominicana frente a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).
4. Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7. Competencia**

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen el artículo 185, numeral 1, de la Constitución del 2010 y los artículos 9 y 36, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**8. Legitimación activa o calidad de los accionantes**

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. Sobre la susodicha legitimación procesal, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que

*(...) 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*

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*

8.3. En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constatamos que la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), es una persona jurídica constituida conforme a las leyes de la República y titular del Registro Nacional de Contribuyente (RNC) núm. 430-05084-9. En ese sentido, conforme al criterio anterior, la accionante se encuentra revestida de la calidad o legitimación procesal activa para presentar una acción directa de inconstitucionalidad como la que nos ocupa; además, la ordenanza impugnada impacta sobre el aparente derecho de propiedad detentado por los miembros de dicho ente.

### **9. Cuestión previa sobre los vicios de constitucionalidad**

9.1. Este Tribunal Constitucional, antes de aprestarse a valorar las pretensiones sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, considera oportuno clasificar las infracciones o vicios de constitucionalidad denunciados

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

contra el acto estatal impugnado por la parte accionante. Esto, en ocasión de lo preceptuado en las Sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0560/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

9.2. Los escenarios que dan lugar a este tipo de control pueden ser:

a. Vicios de forma o de procedimiento: que son los que se producen al momento de la formación de la norma o acto estatal —decreto, reglamento, resolución u ordenanza— y se suscitan en la medida en que este no haya sido aprobado o emitido de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la Ley [TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013)] o acto cuestionado.

b. Vicios de fondo: que son los que afectan el contenido de la norma o acto impugnado, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva. Y

c. Vicios de competencia: los cuales se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera [TC/0415/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)].

9.3. Tras analizar el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), se evidencia que, en la especie, se trata de un vicio

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de fondo en razón de que la accionante cuestiona las medidas adoptadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional por resultar incompatibles con el principio de supremacía constitucional y el derecho de propiedad, así como arrogarse atribuciones que le corresponden al Congreso Nacional.

### **10. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 1-2022**

El Tribunal Constitucional entiende que procede acoger en parte la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de los silogismos siguientes:

10.1. La parte accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), debido a que en ella se desnaturaliza la esencia de una contribución especial, ya de que no existe una razón de ser de la misma, puesto que no se encuentran utilizando el espacio público.

10.2. En argumento contrario, el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), concluye afirmando que la Ordenanza de referencia es conforme con la Constitución dominicana, ya que pueden regular el *uso exclusivo de acceso y aprovechamiento de las aceras por parte de las personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales, sujetos estos que resultan especialmente beneficiados, conforme lo dispone el párrafo del artículo 293 de la Ley 176-07.*

10.3. En esa misma sintonía, la Procuraduría General de la República dictaminó opinando que la referida Ordenanza núm. 1/2022, es inconstitucional, debido a que *resulta ser irrazonable y al efecto contrario a lo establecido en la norma*





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

*suprema en consonancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional en la citada sentencia TC/0067 /13.*

10.4. En efecto, pertinente es la ocasión para precisar que la solución del presente caso tendrá los matices de las auscultaciones consolidadas por este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0067/13, el dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013), la cual abordó algunos aspectos importantes en cuanto a los arbitrios municipales.

10.5. Que no es ocioso recordar el contenido del artículo 6 de la Constitución Dominicana, el cual dispone:

***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.*

10.6. Para llevar a cabo nuestra tarea, conviene partir, en primer orden, del contenido del artículo 200 de nuestra Carta Magna, que contempla la autonomía financiera y fiscal con que cuentan los ayuntamientos para el ejercicio de sus competencias, en el sentido siguiente:

***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.*

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

10.7. Pues bien, al hilo de lo anterior, para regular dicha autonomía financiera y fiscal fue promulgada la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y de los Municipios, el veinte (20) de julio de dos mil siete (2007), dispositivo que en sus artículos 279 y 283, establece, lo siguiente:

***Artículo 279.- Establecimiento de Tasas.** Los ayuntamientos podrán establecer mediante ordenanzas, tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.*

(...),

***Artículo 283.- Determinación del Importe de las Tasas.** El importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal se fijará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público.*

10.8. Para el Tribunal Constitucional determinar la consonancia o no con la Constitución de la referida Ordenanza núm. 1/2022, ponderará la naturaleza de las contribuciones establecidas en el cuerpo de dicho acto administrativo; al tiempo de que evaluará si el importe de los arbitrios que ésta confecciona –que en efecto cumplan con tal condición- violentan los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.



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

10.9. En efecto, la Ordenanza cuestionada, en su preámbulo—específicamente el Considerando 3°—nos detalla la razón de ser de la resolución hoy impugnada:

*CONSIDERANDO: Que las aceras y contenes del Distrito Nacional han sufrido un progresivo deterioro como resultado de cambios significativos del uso de suelo de viviendas y edificaciones, incluyendo la construcción de plazas comerciales, que ha transformado espacios de acera en rampas de entrada y salida de establecimientos comerciales, lo que obliga al Ayuntamiento a realizar una cuantiosa inversión en reparación y reconstrucción e estos inmuebles urbanos.<sup>1</sup>*

10.10. Sin embargo, este Tribunal Constitucional, se ha referido previamente a este tipo de regulación por parte de las municipalidades. En la Sentencia TC/0535/20, recalcamos:

10.11. 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.

10.12. 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

<sup>1</sup> Este subrayado es nuestro, así como los próximos a lo largo del documento.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**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.

10.13. El Ayuntamiento del Distrito Nacional arguye la no aplicación de este precedente, puesto de que es una *contrapartida al beneficio obtenido por personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales, en ocasión del aprovechamiento que hacen de las aceras y de la ventaja que estas adquieren por el uso* y que no contiene una periodicidad, sino que es una contribución especial para el año dos mil veintidós (2022). A estos fines, vamos a hacer un breve paréntesis del texto atacado en la Sentencia TC/0535/20:

*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.*



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

10.14. Tal como menciona la precitada TC/0535/20,

*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.*

En contraste con Resolución núm. 21/96, la Ordenanza hoy atacada utiliza un mecanismo de aplicación único—según lo expuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y reclamado por la parte accionante como ambiguo—bajo el concepto de contribución especial.

10.15. Para fines de obtener una definición de que se considera una contribución especial, nos referiremos a la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia núm. C-272-16:

*En los anteriores términos, en primer lugar, las contribuciones especiales son compensaciones que el contribuyente paga, necesariamente, en razón de una ventaja, una utilidad o un beneficio recibido. Este beneficio se produce gracias a obras públicas o actividades desarrolla el Estado. En segundo lugar, los recursos producto del recaudo tienen una destinación específica, consistente en la financiación de esa actividad o inversión. La finalidad del gravamen es recuperar lo invertido o sostener la actividad que favorece a los obligados.*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.17. Sin embargo, las contribuciones especiales tienen un carácter de *es otorgada para obtener contraprestaciones frente a beneficios que, necesariamente, se reflejen en utilidades o ventajas patrimoniales efectivas para los sujetos pasivos, como elemento consustancial de esa modalidad fiscal.*<sup>2</sup> Dicha definición es recalcada en la anteriormente citada Ley núm. 176-07, en su artículo 291, detalla:

*Los ayuntamientos podrán establecer contribuciones especiales sobre la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter municipal.*

10.18. Así las cosas, la contribución especial hoy atacada busca gravar una actuación particular (dígase el uso de acceso a establecimientos comerciales a través de las aceras) con un fin general (tener acceso a aceras en buen estado). Aun así, estamos hablando de dos puntos neurálgicos que el Ayuntamiento del Distrito Nacional está abarcando, en primer lugar, no estamos frente a una actuación particular, sino frente a un servicio público de carácter obligatorio que las municipalidades deben brindar y dos, no existe un aumento en el patrimonio individual de los obligados, pues una acera es un bien de dominio público municipal. Tal como destacó la precitada Sentencia núm. C-272-16,

*[s]egún se ha reiterado, en efecto, si bien los beneficios que se retribuyen a través de las contribuciones especiales son de carácter indivisible, necesariamente ingresan e incrementan el patrimonio individual de los obligados, por lo cual adquieren un carácter*

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia núm. C-272-16

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).





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

*sustancialmente privado. En este sentido, debido a que el alumbrado público ningún incremento o utilidad patrimonial reporta a los particulares que hacen uso de él, no podía, entonces, el legislador haber hecho uso de esa autorización [...].*

10.19. En tal tenor, observamos que no nos encontramos bajo un escenario de una contribución especial propiamente dicha. Por lo contrario, nos estamos encontrando con una figura similar a la expuesta por la Sentencia TC/0535/20, simplemente utilizando una nomenclatura distinta donde la contraprestación del servicio no desemboca en un aumento de patrimonio para el sujeto pasivo. Por ésto, mediante la Ordenanza núm. 1-2022 se intenta escapar de las atribuciones delegadas por la Constitución y la Ley núm. 176-07. Cabe recordar que, en la sentencia citada previamente, detallamos:

10.20. 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.**

10.21. 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.**



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En suma, al tenor de las consideraciones anteriores, se impone acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022). En ese sentido, y en atención a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución dominicana, la citada Ordenanza núm. 1-2022, deviene en una disposición nula de pleno derecho.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, Domingo Gil y Miguel Valera Montero.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la citada acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), y **DECLARAR** la misma no conforme con la Constitución de la República, por violar los artículos 73 y 200 de la Carta Sustantiva, por los motivos precedentemente expuestos.

**TERCERO: PRONUNCIAR** la nulidad absoluta de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), por los motivos expuestos en la parte motivacional de la presente sentencia.

**CUARTO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**QUINTO: ORDENAR** que la presente decisión sea notificada, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los accionantes, la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR); así como al Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) y a la Procuraduría General de la República.

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

**Milton Ray Guevara**  
**Juez presidente**



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

**Rafael Díaz Filpo**  
**Juez**  
**Primer sustituto**

**José Alejandro Ayuso**  
**Juez**

**Alba Luisa Beard Marcos**  
**Jueza**

**Manuel Ulises Bonnelly Vega**  
**Juez**

**Justo Pedro Castellanos Khoury**  
**Juez**

**Víctor Joaquín Castellanos Pizano**  
**Juez**

**Domingo Gil**  
**Juez**

**María del Carmen Santana de Cabrera**  
**Jueza**

**Miguel Valera Montero**  
**Juez**

**José Alejandro Vargas Guerrero**  
**Juez**

**Eunisis Vásquez Acosta**  
**Jueza**

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**RAFAEL DÍAZ FILPO**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

**1. Consideraciones previas:**

1.1. Mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad presentada en fecha 21 de diciembre de 2022, la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), solicita la declaratoria de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), cuyo contenido es el siguiente:

*“Primero: Establecer como al efecto establece, una Contribución Especial a cargo de las personas físicas y Jurídicas que realizan actividades comerciales y que hacen uso exclusivo de acceso a sus establecimientos, aprovechado las aceras, alterando su construcción original, en la siguiente escala:*

<i>a). Avenidas Principales</i>	<i>RD\$1,260.00</i>	<i>por metro cuadrado utilizado.</i>
---------------------------------	---------------------	--------------------------------------

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

<i>b). Calles Primarias</i>	<i>RD\$630.00</i>	<i>por metro cuadrado utilizado.</i>
<i>c). Calles Secundarias</i>	<i>RD\$630.00</i>	<i>por metro cuadrado utilizado.</i>

*Segundo: Aprobar como en efecto aprueba, la especialización de los fondos recaudados por concepto de la presente Ordenanza para la construcción de Imbornales, Filtrantes, Remozamiento de Áreas Verdes, Aceras y Contenes.*

*Tercero: Comunicar la presente Ordenanza a la Administración Ejecutiva para sus conocimientos y fines de lugar.”*

1.2. En apoyo a sus pretensiones, la parte accionante invoca las infracciones a las siguientes disposiciones constitucionales:

*“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.*

*2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;”*

*Artículo 93.1.a:*

*“Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: a) Establecer los*



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

*impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;*  
*(...).*”

*Artículo 184:*

*“Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria”.*

*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.”*

## **2. Fundamento del Voto:**

2.1. La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de admitir y acoger la presente acción, a fin de declarar la inconstitucionalidad y nulidad absoluta de la citada Ordenanza núm. 1-2022, tras considerar que “su ejecución tiene por efecto restringir irrazonablemente, el principio de legalidad

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tributaria municipal y el derecho de propiedad dispuesto en los artículos 200 y 51.2 de la Constitución de la República”.

2.2. Por consiguiente, nos permitimos exponer con el debido respeto a la mayoría, las razones por las cuales disintimos del criterio expresado para solucionar el presente caso, lo cual nos conduce a reiterar las consideraciones expuestas en nuestro voto particular emitido sobre la Sentencia TC/0148/15<sup>3</sup>, que aplican *mutatis mutandis* al presente caso, en los términos siguientes:

*“D. Previamente, debemos de dejar claramente señalado algunos conceptos de temas preponderantes, en torno a la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, tales como:*

*1. Ayuntamiento, es la corporación formada por el alcalde o intendente y los concejales que se encargan de la administración política de un municipio.*

*2. Tributo, tal como lo señalara el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/006/13<sup>4</sup>: “Según Faya Viesca, los tributos, constituyen prestaciones obligatorias que el Estado exige en virtud de su potestad de imperio, dentro de los más estrictos cánones de la juridicidad, y que tiene como finalidad suprema la atención de los gastos públicos y el pleno cumplimiento de los fines políticos, económicos y sociales del Estado.*

<sup>3</sup> Dictada en fecha veintinueve (29) de octubre de dos mil quince (2015), con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc., (AIRD) y compartes contra: 1) el artículo 35, literal f) de la Resolución núm. 2719-05, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento del municipio Santiago el trece (13) de septiembre de dos mil quince (2005); 2) el artículo 25.2 de la Resolución núm. 46-99, dictada por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional el doce (12) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999) y 3) el artículo 15, literal f) de la Resolución sin número por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Plata el once (11) de febrero de dos mil cuatro (2004).

<sup>4</sup> De fecha dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013)

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En virtud de esa definición se puede inferir que el matiz principal bajo el cual al Estado se le ha otorgado la potestad de imponer tributos a sus ciudadanos, es con el fin de que se provea de los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a cada una de las obligaciones políticas, económicas y sociales de la nación.”*

*E. Igualmente, la antes referida sentencia del Tribunal Constitucional, TC/0067/13, ha fijado su criterio en cuanto a, el concepto de arbitros municipales como tributos:*

*“Los arbitrios municipales pueden ser considerados como un tributo especial de características mixtas por tener elementos propios de la tasa y la contribución, alejándose, dentro de su concepción misma de su elemento generador de lo que es un impuesto, por no estar envuelto dentro de sus fines directos el someter a tributo a una persona física o moral con el interés único de recaudar los fondos para el mantenimiento del Estado o cubrir gasto público, sino que la misma tiene como finalidad fijar una contraprestación por el hecho de un particular haber recibido un servicio o beneficio especial por parte de los ayuntamientos. En definitiva los arbitrios municipales son un tipo de tributo que tiene como objeto buscar que los ayuntamientos perciban ingresos por los servicios prestados a los munícipes o las facilidades que se le den a éstos para el uso de sus bienes, sin tomar en cuenta su capacidad contributiva.”*

*F. En tal sentido, la señalada Ley núm. 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios, ha dispuesto en su artículo 31 que:*

*Artículo 31.- El Gobierno y la Administración Municipal. El ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y está constituido*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario<sup>5</sup> y de fiscalización que se denominará concejo municipal, y estará integrado por los regidores/as, y un órgano ejecutivo o sindicatura que será ejercido por el síndico/a, los cuales son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, y estarán interrelacionados en virtud de las atribuciones, competencias y obligaciones que les confiere la Constitución de la República y la presente ley.*

*G. Además, la señalada Sentencia TC/0067/13, ha fijado el criterio conforme a las disposiciones establecidas en el literal b) del artículo 271, de la ya citada Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, en cuanto a que, los Arbitrios Municipales deben ser establecidos por ordenanzas municipales. H. Tal como podemos deducir, la administración del Estado está conformada por diferentes clasificaciones de administración pública, tales como: administración pública central; administración pública descentralizada; y la que ahora nos ocupa administración local, siendo esta la que constituye la base del sistema político administrativo local y esta conformada por el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales. Cuentan con personería jurídica, autonomía presupuestaria y potestad normativa, administrativa, de uso de suelo y de su espacio aéreo.*

*I. También, el artículo 82 de la referida Ley núm. 176/07, dispone cuales son las atribuciones y limitaciones del director y vocales del distrito*

<sup>5</sup> El subrayado es nuestro



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*municipal, tales como, en su literal c) La creación de árbitros de cualquier naturaleza<sup>6</sup>.*

*J. Tal como lo ha dejado establecido nuestra Carta Magna, los ayuntamientos están investido para reglar y normar acerca de las exigencias del cobro de sus arbitrios, conforme a la ley, por lo que, esta sentencia al declarar los antes referidos artículos inconstitucional, por violentar una de las atribuciones que le asiste al Congreso Nacional otorgado por nuestra Carta Magna, en cuanto a, establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión y trasgredir el mismo articulado, que confiere a los ayuntamientos la potestad de establecer los arbitrios municipales, por lo que, además, por vía de consecuencia, le impediría a los ayuntamientos cumplir con las obligaciones que por ley les han sido designadas, las cuales señalaremos más adelante.*

*K. El Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0152/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), en relación a los ayuntamientos, estableció el precedente que sigue: “..., la Administración Local se sustenta en el hecho de que la región constituye la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas en todo el territorio nacional. Su competencia, composición, organización, funcionamiento y cantidad están definidos y determinados por ley. En estos criterios se fundamenta y articula la organización municipal para cumplir con sus fines esenciales.”*

<sup>6</sup> El subrayado es nuestro



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*L. Asimismo, debemos señalar que la referida ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, define en el artículo 1 su objeto, al garantizar que el ejercicio de sus competencias, funciones y recursos sean llevados a cabo dentro del marco de autonomía que los caracteriza para el cumplimiento de los servicios que les son inherentes.*

*M. También, la misma Ley núm. 176-07, en su artículo 8, donde se define las potestades y prerrogativas que poseen los ayuntamientos, se encuentra delimitado la correspondiente a la facultad tributaria y financiera, con la finalidad de establecer y crear los tributos necesarios, a fin de obtener recurso para cumplir con las obligaciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenido de la localidad y de sus municipios.*

*N. Además, es oportuno indicar que los ingresos municipales, están establecidos en el artículo 271 de la referida ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, en el cual establece los tipos de ingresos para conformar sus finanzas, entre ellos se encuentran, los tributos establecidos a su favor en leyes especiales; los arbitrios establecidos por ordenanza municipal; los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales, entre otros, por lo que, es un derecho que le confiere la Constitución dominicana y las leyes de la materia, a los ayuntamientos de establecer el pago de los tributos, para satisfacer el cumplimiento de sus obligaciones, tal como lo establece el artículo 280 de la misma Ley núm. 176-07<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> Ley 176-07 Distrito Nacional y los Municipios. Artículo 280.- Tipos de Tasas. Las tasas deberán clasificarse en los siguientes tipos:

- a) Tasas por utilización y aprovechamiento especial del dominio público municipal y,
- b) Tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas.

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*O. Los ayuntamientos, mediante leyes y resoluciones han normados los tributos a cobrar por sus servicios prestados a sus munícipes, a fin de poder cumplir con sus obligaciones, establecidas en la antes señalada ley núm. 179-07 en su artículo 19, tales como:*

- 1. El ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales;*
- 2. Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural;*
- 3. Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos;*
- 4. Normar y gestionar el mantenimiento de la higienes y salubridad públicas, en cuanto a la recogida de basura, limpieza de las calle y zonas verdes;*
- 5. Así como también, la construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales;*
- 6. preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio; Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias;*
- 7. Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios;*
- 8. Instalación del alumbrado público; Limpieza vial;*
- 9. Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos;*
- 10. Ordenar y reglamentar el transporte público urbano; entre otras obligaciones.*

*P. Conforme a todo lo antes desarrollado, ha quedado claramente evidenciado que el objetivo principal de los ayuntamientos es garantizar el desarrollo sostenible de sus munícipes, sus municipios y*





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

*con el cumplimiento de sus fines de acuerdo con la Constitución y las leyes, para la ejecución de dichos fines es necesario que los ayuntamientos tengan los medios adecuados para la satisfacción de ello, tales como una correcta política fiscal, administrativa y funcional. En tal sentido, la propia Constitución dominicana y la ley que rige la materia núm. 176-07, ha investido a los ayuntamientos con la facultad de crear tributos a fin de cumplir con sus objetivos.*

*Q. Consideramos, que debemos de señalar unos de los principios que deben de cumplir los ayuntamientos, de acuerdo a la ley que los rige, núm. 176/07, tales como: Eficacia en el Cumplimiento de los Objetivos Establecidos. Las políticas y objetivos contenidos en los planes deben procurar la satisfacción de las demandas de la sociedad y el logro de los impactos previstos sobre las necesidades insatisfechas.*

*R. En tal sentido, decir que la creación de un tributo municipal conforme a los preceptos legales, ley núm. 176-07, y dando fiel cumplimiento al debido proceso, con la finalidad de consumir sus compromisos, somos de consideración que, los tributos atacados ahora en inconstitucionalidad no transgreden los artículos 93,<sup>8</sup> ni el 200 de la Constitución de la República, ya que, la misma Carta Magna dominicana es la que le otorga protestad reglamentaria a los ayuntamientos, siempre conforme a la ley, para la creación de tributos a fin de poder satisfacer las necesidades de sus munícipes.”*

<sup>8</sup> Constitución dominicana del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa:

a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).





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

*S. Continuando con la idea anterior, conforme al artículo 199<sup>9</sup> de la Constitución dominicana, los ayuntamientos gozan de potestad normativa, en cuanto al uso del suelo, ya que tienen la facultad de establecer mecanismos de autorregulación financiera por la vía reglamentaria, con la finalidad de alcanzar sus objetivos y con ello el desarrollo sostenido de sus municipios y localidad...”*

**3. Posible solución procesal.**

Producto de los señalamientos que anteceden, consideramos que la presente acción debió ser admitida y rechazada en cuanto al fondo, a fin de declarar conforme a la Constitución de la República, la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).

**Rafael Díaz Filpo**  
**Juez**  
**Primer sustituto**

<sup>9</sup> Constitución de la República de 2010. Artículo 199.- Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**DOMINGO GIL**

Con el debido respeto que me merece el criterio mayoritario del Pleno del Tribunal, tengo a bien exponer, mediante estas consideraciones, el fundamento de mi voto disidente respecto de la presente decisión.

En el presente caso la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, inc. (Adecor) ejerció una acción directa de inconstitucionalidad contra la ordenanza 1-2022, dictada el 16 de febrero de 2022 por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional. Mediante dicha ordenanza la señalada entidad estatal establece una contribución especial a cargo de las personas físicas y jurídicas que, al realizar actividades comerciales, hagan **uso exclusivo**, para el acceso a sus establecimientos, de **las aceras** y **alteren la construcción original** de esas vías de uso público.

Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional acogió dicha acción y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la norma atacada por ser contraria a los artículos 73 y 200 de la Constitución de la República. Para fundamentar su decisión el Tribunal consideró, en lo esencial: a) que en el presente caso estamos frente a un servicio público de carácter obligatorio (“tener acceso a aceras en buen estado”), pues “una acera es un bien de dominio público; y b) que –tal como ocurrió en el caso juzgado mediante la sentencia TC/0535/20– el Ayuntamiento del Distrito Nacional está cobrando un arbitrio municipal sin que exista una contraprestación de servicio por parte de dicha entidad estatal, lo que colide “con los impuestos nacionales”.

Lo primero que debe llamar poderosamente la atención es que el Tribunal distorsiona, de manera notoria y evidente, el contenido de la norma atacada en



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad. Ciertamente, es totalmente falso que el **uso exclusivo** de las aceras por parte de personas físicas o jurídicas (que es lo que la ordenanza atacada sanciona con el pago de un arbitrio) sea un **servicio público**<sup>10</sup>. Es todo lo contrario: ese **uso exclusivo** es, precisamente, **un obstáculo para el uso de las aceras por parte de sus usuarios (los peatones)**; obstáculo que, en realidad, procura regular el Ayuntamiento del Distrito Nacional con el cobro de referencia.

En segundo lugar, también es insostenible la afirmación de que el Ayuntamiento del Distrito Nacional esté procurando “el cobro de un arbitrio municipal sin que exista una contraprestación de servicio”. A este respecto es necesario señalar que es precisamente el “uso exclusivo” (para fines comerciales o particulares de la acera (un especie de dominio público regulado por el gobierno municipal) lo que constituye la contrapartida del cobro pretendido por el Ayuntamiento del Distrito Nacional; uso que obliga a la esa entidad a “a realizar una cuantiosa inversión en reparación y reconstrucción de estos inmuebles urbanos” Es necesario precisar, en este sentido, (i) que el arbitrio que mediante la ordenanza atacada ha establecido la mencionada entidad estatal responde a las atribuciones que el artículo 200 de la Constitución<sup>11</sup> otorga a los ayuntamientos, (ii) que ese arbitrio ha sido establecido en virtud de una ley (la 176-07, llamada Ley del Distrito Nacional y los Municipios, de 17 de julio de 2007<sup>12</sup>) y (iii) que dicho

<sup>10</sup> En necesario advertir, en este punto, que con esa afirmación el Tribunal ha pretendido decir que debe entenderse como un servicio público la transformación de aceras en rampas de entradas y salidas de establecimientos comerciales y que –lo que es insólito, preocupante y muy graves– los ayuntamientos no puedan controlar esa práctica con el establecimiento de arbitrios que, de hecho, operan como una compensación por la permisión de ese uso inevitable.

<sup>11</sup> El artículo 200 de la Constitución prescribe: “**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 [*sic*] 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”.

<sup>12</sup> El artículo 279 de la ley 176-07 dispone: “Los ayuntamientos podrán establecer mediante ordenanzas, tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como por la prestación de servicios Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

arbitrio no colide con ningún impuesto nacional, ya que no existe impuesto alguno respecto del asunto tocado por la referida ordenanza 1-2022. De ello se concluye que esta norma no transgrede la Constitución de la República en los aspectos señalados por el Tribunal, razón por la cual la acción a que este caso se refiere debió ser rechazada.

Es importante agregar, a guisa de conclusión, que la presente decisión se inscribe en una persistente línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional<sup>13</sup> que desconoce las atribuciones que el artículo 200 reconoce al Gobierno de los Ayuntamientos, pretendiendo negar, así, el Poder Municipal que impone el artículo 201 de nuestra Ley Fundamental.

**Domingo Gil**  
**Juez**

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**MIGUEL VALERA MONTERO**

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe a nuestro desacuerdo respecto a la decisión tomada mediante la presente sentencia. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del

públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”.

<sup>13</sup> Las sentencias TC/0418/15, de 29 de octubre de 2015, y TC/0535/20, de 29 de diciembre de 2025, son los mejores ejemplos de este derrotero.

Expediente núm. TC-01-2022-0043, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Establecimientos de Comida Casual y Servicio Rápido, INC. (ADECOR), en contra de la Ordenanza núm. 1-2022, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).



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

Tribunal Constitucional y 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 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”.*

2. En el caso que nos ocupa, la mayoría de este Tribunal reitera el criterio consolidado desde la sentencia TC/0067/13 y reiterado en las sentencias TC/0126/16 y TC/0306/20, criterio respecto a la naturaleza de los arbitrios municipales que sirve de fundamento para justificar la infracción constitucional retenida tanto en aquellas decisiones como en la presente, razón por la cual reiteramos el voto disidente que expresamos en la sentencia TC/0306/20 y reiterado en la sentencia TC/0727/23, en lo que a ese criterio se refiere.

Firmado: Miguel Valera Montero, juez.

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**