



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0522/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los nueve (9) días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Fidias Federico Aristy Payano, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero, 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

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

Los textos impugnados en inconstitucionalidad son: a) la Ordenanza 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), en su artículo 3.2 (tasas aplicables por tipología); y b) Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales J) y K), que establecen lo siguiente:

a. Ordenanza núm. 4/2018, artículo 3.2 literal e:

E) Construcción de áreas sociales de recreo en todo tipo de uso dentro de la propiedad privada.

1-RD\$100.00 por metro cuadrado (M2) en el caso de que el área sea techada.

b. Ordenanza núm. 4/2019, artículo 3.1, literales J) y K), que modifica la Ordenanza núm. 4/2018:

3.1. Tasas aplicables

Artículo 3.1 literal j:

J) Inspección inicial para permiso de instalación de estructura para la colocación de elementos publicitarios:

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Toda solicitud de permiso de instalación de estructuras para la colocación de elementos publicitarios deberá estar precedido de una inspección inicial, a los fines de que esta evalúe el lugar y la estructura en que se realizará la instalación, así como los componentes de dicha estructura. Se entenderán como estructuras para colocación de elementos publicitarios toda instalación utilizada para la exhibición de publicidad, entendida esta última como cualquier leyenda, inscripción, signo, señal, dibujo, figura, imagen, o efecto luminoso que pueda ser visto desde el espacio público.

Las estructuras para colocación de estos elementos incluyen todo base, cimentación, estructura de soporte, elementos de fijación o sujeción, caja o gabinete, carátula, pantalla, elemento de iluminación, bastidor estructural, así como cualquier otra superficie o mecanismo en la que coloque o fije publicidad. Incluyen todo elemento mecánico, eléctrico, electrónico, hidráulico, neumático, plástico, de madera, metal o cualquier otro material que se utilice para su instalación.

Tasas para inspección inicial de estructuras para colocación de elementos publicitarios: Letreros Ordinarios: RD\$800.00 por Mt2.

Letreros Lumínicos: RD\$1,200.00 por Mt2.

Muestras: RD\$600.00 por Mt2 Carteles: RD\$600.00 por Mt2.

Vallas (de cerramiento, tubulares y generales): RD\$2,500.00 por Mt2.

Vallas electrónicas: RD\$2,000.00 por Mt2.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Casetas: RD\$2,500.00 Carpas RD\$2,500.00.

Bajantes o Street Banners: RD\$2,600.00 por Mt2 Torres: RD\$2,500.00 por cara.

Valla de identificación de Obra: RD\$1,500 por Mt2.

Verja de protección para colocar publicidad: RD\$800 por Mt2 Bajantes Espectaculares: RD\$2,000 por Mt2.

II. La emisión de Permisos de Estructuras para colocación de elementos publicitarios será gratuita y tendrá una vigencia de un año.

K) Inspección Anual de Estructuras Para Colocación de Elementos Publicitarios.

La inspección anual de estructuras verificará las características, mantenimiento e idoneidad de todos los componentes de la instalación, así como la densidad publicitaria de la zona.

I. Tasa por Inspección Anual de Estructuras para colocación de elementos publicitarios: Letreros Ordinarios: RD\$540.00 por Mt2

Letreros Lumínicos: RD\$865.00 por Mt2 Muestras: RD\$540.00 por Mt2.

Carteles: RD\$540.00 por Mt2

Vallas (de cerramiento, tubulares y generales):



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Bajantes Espectaculares: RD\$1,500 por Mt2

La renovación del Permiso de Estructuras para colocación de elementos publicitarios será gratuita y será otorgada en casos de que de la Inspección Anual resulte satisfactoria.

2. Pretensiones del accionante

2.1. La sociedad Comercial V Energy, representada por el licenciado Manuel Alejandro Rodríguez, mediante instancia recibida en la Secretaría de este tribunal constitucional el quince (15) de abril del dos mil veinte (2020), solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 3.2, literal e, y 3.1, literales l y k, de la Ordenanza núm. 04/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), del Ayuntamiento del Distrito Nacional, modificada por la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

2.2. La sociedad comercial, V Energy S.A., indica que las disposiciones atacadas en inconstitucionalidad violan los artículos 184, 199, 200 y 243 de la Constitución dominicana, los cuales disponen lo siguiente:

***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.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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. 74.- Principio de reglamentación e interpretación.

Artículo 243.- Principios del régimen tributario. El 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.

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

La parte accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 3.2, literal e, y 3.1, literales l y k, de la Ordenanza núm. 04/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), del Ayuntamiento del Distrito Nacional, modificada por la Ordenanza núm. 04/2019, del dieciséis



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), del Ayuntamiento del Distrito Nacional, alegando que:

Primer medio de violación y motivo de inconstitucionalidad

Violación a la regla del precedente vinculante del TC art.184 constitucional (sic).

De conformidad con el artículo 184 de la Constitución:

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.

En la especie nos encontramos frente a normas que a la luz de más de tres precedentes de ese TC resultan inconstitucionales, pues, conforme hemos descrito antes, se trata de ordenanzas que:

i) establecen arbitrios que coliden con impuestos establecidos por el Congreso Nacional en materia de publicidad comercial; ii) pretendidos arbitrios que no se establecen como contraprestación de un servicio municipal; y iii) tampoco tienen como hecho generador el uso o afectación de un bien municipal.

Pero más grave y censurable que el desconocimiento de las reglas de validez de los arbitrios municipales antes enunciadas, resulta el hecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que dos de esos precedentes, refiriéndonos a las sentencias TC/0418/15, de fecha 29 de octubre de 2015 y TC/00139/18, de fecha 17 de julio de 2018, se producen precisamente frente a ordenanzas municipales del Ayuntamiento del Distrito Nacional (núms. 46-99 y 6-2004), idénticas en cuanto a objeto y forma de regulación a las que ahora constituyen el objeto de la presente acción (ordenanzas núms. 4/2018 y 4/2019), es decir, una normativa municipal que se produce en clara rebeldía a la autoridad de ese TC y sus precedentes, pues irrespetándolos al poco tiempo del último producirse (TC/00139/18), en violación al citado artículo 184 constitucional.

Por esa razón, y a fin de procurar la moralización en algún grado del ejercicio del poder municipal a cargo de los representantes del ADN y la eficacia del fallo a emitir, no bastará declarar la inconstitucionalidad objeto de la presente acción, excretando del ordenamiento jurídico las normas impugnadas, sino que resulta pertinente -al menos- advertir al ADN que el desconocimiento de la supremacía constitucional, en un Estado de Derecho y en la forma adrede y rebelde en que ha procedido desconociendo los precedentes vinculantes del TC, compromete seriamente su responsabilidad jurídica y lo exponen a ser sancionado en ese sentido en caso de que algún munícipe perjudicado por el ejercicio abusivo de su potestad reglamentaria -en la especie asimilable a una vía de hecho dolosa-, accione en su contra, sin perjuicio de las medidas que pueden adoptar las autoridades competentes ante lo que se identifica como actos de prevaricación.

Se trata de un caso de subversión al orden constitucional (Art. 73 de la Constitución) y a la autoridad de ese TC, que para una más correcta comprensión de su magnitud debemos excluir de su tipificación la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneración a la autoridad de cosa juzgada, precisando que el objeto de la presente acción no son las mismas resoluciones previamente declaradas no conformes con la Constitución, sino nuevas normas, aunque solo distintas a sus reemplazadas en el aspecto formal, pues posteriores y redactadas con mutaciones en el lenguaje, pero idénticas en el aspecto material, ya que ambas afectadas por las mismas violaciones del orden constitucional que justificaron la inconstitucionalidad de las anteriores (núm. 46-99 y 6-2004).

(...)

Segundo medio de violación y motivo de inconstitucionalidad

Violación al principio de legalidad tributaria. Principio de subordinación de los arbitrios municipales a la ley adjetiva (art.200 y 243 de la Constitución).

Configuración del arbitrio en ausencia de prestación de un servicio municipal ni de uso o afectación de un bien municipal.

Conforme puede advertirse del examen de las normas impugnadas, el ADN ha establecido tasas -por demás de cierta onerosidad- respecto de actuaciones y medidas extrañas a los posibles servicios municipales que pueda prestar a munícipe alguno, y en todo caso, no relacionadas con bienes municipales.

En otras palabras, siendo la instalación de la publicidad el producto exclusivo de la inversión y de la diligencia del propietario de la misma, no debiendo ni necesitando intervenir el ADN en ninguna medida, ni existiendo razón subyacente para justificar su participación o servicio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*alguna. Incluso, de forma abierta, en el caso de la Ordenanza No. 4/2018, d/f 21 de septiembre 2018, se indica que la tasa se aplica a toda **CONSTRUCCIÓN DE ÁREAS SOCIALES O DE RECREO EN TODO TIPO DE USO DENTRO DE LA PROPIEDAD PRIVADA;** además de la desproporcionalidad evidente en esta disposición, de forma indesmentible también transgrede el principal límite expreso del Constituyente y la jurisprudencia constitucional que circunscribe la potestad de un ayuntamiento en la fijación de arbitrios, no siendo el del Distrito Nacional una excepción.*

*Incluso de forma abierta, en el caso de la Ordenanza No. 4/2018, d/f 21 de septiembre 2018, se indica que la tasa se aplica a toda **CONSTRUCCIÓN DE ÁREAS SOCIALES O DE TODO TIPO DE USO DENTRO DE LA PROPIEDAD PRIVADA;** además de la desproporcionalidad evidente en esta disposición, de forma indesmentible también trasgrede el principal límite expreso del Constituyente y la jurisprudencia constitucional que circunscribe la potestad de un ayuntamiento en la fijación de arbitrios, no siendo el del Distrito Nacional una excepción.*

*En ese sentido, en un caso idéntico al que nos ocupa, mediante precedente **TC0456/15**, d/f 3 de noviembre de 2015, ese honorable TC hubo de establecer lo siguiente:*

Al tener un alcance general las resoluciones números 2719-05 y 2,859-08, por propender ambas a la fijación de los requisitos y las tasas municipales, aplicables a la ejecución de las actividades que realicen las personas físicas y jurídicas, radicadas en la ciudad de Santiago de Los Caballeros, en lo referente a la publicidad exterior y a la utilización



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de rampas de acceso, los mismos constituyen actos administrativos de efectos generales que integran el ordenamiento jurídico.

Al respecto de tal situación, este órgano de justicia constitucional especializada debe señalar que de la aplicación combinada de los artículos 85 de la Ley núm. 6232, sobre Planificación Urbana, y 1796 de la Ley núm. 176-07, los ayuntamientos sólo tienen la potestad de regular lo relativo a la autorización y establecimiento de los requisitos para la instalación de los rótulos o anuncios que se hagan o afecten bienes públicos municipales.

Tal atribución responde al hecho de que los ayuntamientos son los entes encargados de la administración, conservación y vigilancia de la utilización y explotación que den los munícipes a los bienes pertenecientes a su municipio.

En ese orden, cabe precisar que en aplicación de lo dispuesto en los artículos 279 y 283 de la Ley núm. 176-07, el Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros solo tiene la facultad de establecer las tasas que correspondan a las actividades de instalación de publicidad exterior en las cuales exista una afectación o uso de un bien municipal, y para su imposición deberá tomar en cuenta el valor que tendría en el mercado la utilización del bien que será afectado, si no fuese del dominio público. 12.5 Así las cosas, al propenderse en parte de las disposiciones contenidas en los artículos 2, 3, 7 letras b, c y d; 9 letras b y d; 11 letra a; 21, 27, 33, 35 letras a, b, c, d, f, h, i, j, k y l, de la Resolución núm. 2719-05, al establecimiento y cobro de una tasa por las instalaciones de publicidad exterior que se realicen en bienes de carácter privado, así como no pertenecientes a los ayuntamientos, el referido ayuntamiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ha desbordado las atribuciones que le han sido conferidas por los artículos 279 y 283 de la Ley núm. 176-07, por lo que la misma se constituye en un impuesto, y estos sólo pueden ser creados por el Congreso Nacional, conforme la reserva de ley contenida en el artículo 93.1.a) de la Constitución.

En igual sentido, continuando el desarrollo de la línea argumentativa expuesta en la citada sentencia TC/0456/15, en el precedente TC/0139/18, agrega el TC:

Este razonamiento encuentra su principal asidero en que, tal y como se precisa en la Sentencia TC/0067/13, antes citada: ...los Arbitrios Municipales son tributos cuyo hecho generador está supeditado a la prestación de un servicio o al uso que se le dé a unos de los bienes del ayuntamiento, estos tienen características de las tasas, al someter a los munícipes al pago de un tributo por el hecho de haber recibido un servicio por parte del ayuntamiento de su municipio; y una contribución, por someter al munícipe al pago de un tributo por haber recibido la ventaja de utilizar un bien municipal perteneciente al ayuntamiento.

Este razonamiento encuentra su principal asidero en que, tal y como se precisa en la Sentencia TC/00 67 /13, antes citada: (...)

De ahí que, si el cabildo no está prestando un servicio, ni facilitando el uso de bienes del dominio público-municipal, cualquier gravamen que sea establecido por él sobre el uso de bienes privados, así como aquellos que no sean de su propiedad, se traduce en una prestación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligatoria en la cual no existe una contraprestación específica ni equivalente a lo pagado: un impuesto.

(...)

Por las razones expuestas, queda claro que las disposiciones impugnadas, transgreden el artículo 200 constitucional, pues como en las normas anuladas en los precedentes TC/456/15 y TC/0139/18, respecto de disposiciones criticadas de las ordenanzas 4/2018 y 4/2019, el ADN se extralimitó en su facultad de imponer arbitrios, pues no respetó las condiciones constitucionales para la validez de estos, aplicándolos al establecimiento de publicidad exterior en bienes de dominio privado, no municipales; y además, sin ofrecer en contraprestación algún servicio municipal, ya que la referida inspección inicial no puede asimilarse en forma alguna a un servicio atinente a la instalación, mantenimiento ni conservación de la publicidad de referencia, y en todo caso, no afectando ésta un bien municipal ni significando una regulación a la posible contaminación visual-aspecto ni siquiera tratado en las ordenanzas-, por lo que resulta correcto identificar la imposición y cobranza de las referidas tasas como medidas de expropiación económica injustas y arbitrarias, de ahí que deban ser declaradas no conformes con la Constitución.

ii) (...) El arbitrio colide con un impuesto establecido por el Congreso Nacional, conforme al artículo 341 de la Ley No.11-92, mod. por la Ley 12-01.

La extralimitación inconstitucional del ADN también se manifiesta en cuanto a usurpación de funciones congresuales, pues con los pretendidos arbitrios establecidos, promueve el fenómeno de la doble



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tributación, al invadir con pretensión tributaria municipal un campo, conducta y actividad previamente tipificada y reglada como impuesto nacional, refiriéndome a la publicidad gravada mediante artículo 341 de la Ley No. 11-92, mod. por la Ley 12-01.

Objeto del recurso de inconstitucionalidad. Naturaleza jurídica del acto recurrido.

En la especie son sometidas al escrutinio de ese TC dos disposiciones normativas del ADN (art. 3.1, literales J y K y art. 3.2 de la ordenanza no. 4/2018, modificada por la ordenanza no.4/2019) que al establecer tasas por concepto de pretendidos arbitrios municipales, vulneran el citado artículo 200 constitucional en al menos dos aspectos: 1) coliden con impuestos que en la misma materia ha establecido el Congreso Nacional, específicamente mediante la Ley 12-01 (caso de las tasas por publicidad exterior); y, 2) no se establecen como contraprestación a un servicio municipal ni por concepto de afectación de un bien municipal por o en beneficio del municipio que se pretende agente pasivo del arbitrio, lo cual excede la naturaleza y alcance del arbitrio, asimilando esa carga económica a un impuesto, por demás sin cobertura legal e irracional pues desproporcionado (en ambos casos: publicidad exterior y construcción en propiedades privadas).

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del procurador general de la República



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El procurador general de la República, en su dictamen del nueve (9) de junio del dos mil veinte (2020), solicita que se acoja la acción directa de inconstitucionalidad, alegando lo siguiente:

La legitimación procesal para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está contemplada en los artículos 185. 1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del 2011, que exige la condición de ostentar un interés legítimo y jurídicamente protegido.

De igual forma, el Tribunal Constitucional ha sentado precedentes claramente delimitando respecto al significado y alcance del concepto interés legítimo y jurídicamente protegido. Interpretando la previsión del Art. 185.1 de la Constitución, en el sentido de que el interés legítimo jurídicamente protegido se configura cuando la norma impugnada afecta al accionante (TC/50, 77, 95 y 101/2012, TC/ 41, 55 y 64, 0124/2013); asimismo, cuando lo perjudica, (TC/47/2012).

En la especie, el objeto de la presente acción directa está dirigido contra los artículos 3.1 literales j) y k) y 3.2 literal e) de la Ordenanza No. 4/2018 de fecha 21 de septiembre del 2018, modificada por la Ordenanza No. 4/2019 de fecha 16 de febrero del 2019 del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por alegadamente vulnerar los artículos 184, 199 y 200 de la Constitución dominicana.

Como puede observarse, la misma tiene naturaleza normativa y alcance general, por lo que puede ser impugnada ante la jurisdicción constitucional, a través de la vía procesal de acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo al criterio jurisprudencial fijado por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Tribunal Constitucional dominicano, mediante sentencia TC/0003/13, el cual señala lo siguiente:

(...) la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 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; pues la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, es decir de su contenido objetivo.

En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este Ministerio Público entiende que la sociedad V Energy, S. A., se encuentra como empresa comercial radicada en el Distrito Nacional y por tanto bajo el ámbito regulatorio de la Ordenanza No. 4/2018 de fecha 21 de septiembre del 2018, dictada por el Ayuntamiento Distrito Nacional y que regulan determinados aspectos de las actividades comerciales del municipio. De lo anterior se desprende su interés jurídico y jurídicamente protegido, pues de quedar verificada la inconstitucionalidad denunciada, sería en ocasión de que esta les causa un perjuicio a sus derechos a la propiedad y la libertad de empresa.

En cuanto a la alegada violación a los artículos 184, 199 y 200 de la Constitución¹

¹ Letras en negritas propias del escrito de opinión de la Procuraduría General de la Republica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La accionante V Energy, S.A. alega que los artículos 3.1 literales j) y k) y 3.2 literal e) de la Ordenanza No. 4/2018 de fecha 21 de septiembre del 2018, modificada por la Ordenanza No. 4/2019 de fecha 16 de febrero del 2019 del Ayuntamiento del El Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0418/15, conociendo de un caso en el cual se impugnaban unos arbitrios que gravaban la publicidad comercial en algunos municipios del país: Los arbitrios municipales atacados en inconstitucionalidad coliden con la Ley núm. 12-01, del siete (7) de enero de dos mil uno (2001), la cual en su artículo 5 creó un gravamen a la publicidad y modificó la Ley núm. 11-92 o Código Tributario en su artículo 341, agregándole el siguiente párrafo: Cuando se trate de servicios de publicidad, la tasa aplicable será de un seis por ciento (6%)... Los ayuntamientos del Distrito Nacional, del municipio Santiago y del municipio Puerto Plata han creado por resoluciones, un arbitrio que ha desbordado su naturaleza e implícitamente ha adoptado las características de un impuesto, cuya creación es una prerrogativa exclusiva del Congreso Nacional, tal y como lo dispone el artículo 93 de la Constitución (...) En atención a lo antes expuesto, en el presente caso, este tribunal entiende que el arbitrio dispuesto por los artículos de las resoluciones impugnadas colide con el impuesto de carácter nacional a la publicidad, establecido mediante la referida ley núm. 12-01, por lo que los artículos impugnados mediante esta acción directa de inconstitucionalidad devienen en nulidad por ser contrarios a los artículos 93 y 200 de la Constitución de la República.

Además, en virtud del artículo 184 de la Constitución, los precedentes constitucionales del Tribunal Constitucional dominicano resultan vinculantes para todos los poderes públicos. En tal virtud, entendemos que procede acoger y respetar el referido precedente recogido en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia TC/0418/15 y reiterado en la Sentencia TC/0456/15; en consecuencia, estamos de acuerdo en que el Tribunal Constitucional acoja la petición de inconstitucionalidad contra los artículos 3.1 literales j) y k) y 3.2 literal e) de la Ordenanza No. 4/2018 de fecha 21 de septiembre del 2018, modificada por la Ordenanza No. 4/2019 de fecha 16 de febrero del 2019 del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

*Por los motivos expuestos precedentemente, **El Ministerio Público, tenemos a bien solicitaros lo siguiente:***

PRIMERO: *Que sea declarada **admisible** la Acción Directa de Inconstitucionalidad de fecha 15 de abril de 2020, interpuesta por la sociedad comercial V Energy, S. A, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.*

SEGUNDO: *En cuanto al fondo: Acoger la referida acción y en consecuencia **declarar la inconstitucionalidad** de los artículos 3.1 literales j) y k) y 3.2 literal e) de la Ordenanza No. 4/2018 de fecha 21 de septiembre del 2018, modificada por la Ordenanza No. 4/2019 de fecha 16 de febrero del 2019 del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por estarle prohibido a los ayuntamiento fijar arbitrios municipales sobre la publicidad comercial conforme al precedente constitucional de la Sentencia TC/0418/15.*

4.2. Opinión del Ayuntamiento del Distrito Nacional

El Ayuntamiento del Distrito Nacional, mediante escrito de defensa depositado el ocho (8) de junio del dos mil veinte (2020), solicita a este tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional el rechazo de la presente acción directa de inconstitucionalidad por los motivos siguientes:

(...) Empecemos por lo último: los literales j) y k) de la Ordenanza núm. 4/2019. La accionante, en su atropellada y farrogosa exposición, reitera que las tasas imponibles por los servicios que al efecto presta el ADN como contraprestación de los servicios previstos en dichas normas, coliden con un impuesto establecido por la Ley núm. 12-01, sin especificar la disposición específica que lo contempla, y que los sujetos imponibles de dichas tasas no reciben ningún beneficio que las justifique, y que por tanto, las mismas violan el art. 200 constitucional.

Veamos si V ENERGY, S.A., procede con rigor lógico y en apego a la verdad. La Ley núm. 12-01 le agregó un párrafo al art. 341 de la Ley núm. 11-92, del 16 de mayo de 1992, que establece el Código Tributario, cuyo texto reza así: Cuando se trate de servicios de publicidad, la tasa aplicable será de un seis por ciento (6%). ¿A qué impuesto y base imponible se refiere dicho art. 341? Pues al impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS), cuya obligación tributaria nace, como se infiere del nombre del impuesto, con la transferencia de bienes industrializados o la prestación y locación de los diferentes servicios gravados.

La publicidad, actividad originalmente exenta del pago de ITBIS, fue adicionada en el 2001 por la indicada Ley núm. 12-01, que entonces gravó la prestación de dichos servicios con un 6% del valor total, tasa que fue incrementada a un 16% mediante el art. 10 de la Ley núm. 288-04. De modo, pues, que la actividad gravada por el ITBIS se contrae al servicio de publicidad efectivamente prestado. De su lado, la base



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imponible del arbitrio fijado en las normas de la Ordenanza núm. 4/2019 impugnadas en inconstitucionalidad, no es el servicio de publicidad, sino la inspección de las estructuras para la colocación de los elementos de vallas o mobiliarios publicitarios.

No huelga recordar aquí que la potestad de imperio que tienen los ayuntamientos para fijar el pago de los arbitrios, está condicionada a que sean fijados en virtud de los parámetros constitucionales y legales. Más claramente, los arbitrios municipales no pueden entrar en controversia con impuestos nacionales y, claro está, deben obedecer a una contraprestación por los servicios dados a sus munícipes o por el uso que estos le den a uno de sus bienes.

El hecho generador que supedita las tasas de las normas atacadas es, reiteramos, la prestación de un servicio o beneficio especial por parte del ADN, consistente en la necesaria supervisión de que las estructuras de publicidad instaladas en terreno privado, sean instaladas en apego a los requerimientos de lugar a fin de que no presenten riesgo para los munícipes. No podemos olvidar, como decidió esta alzada en su TC/0067/13, que la tasa tiene un carácter resarcitorio o de contraprestación, ya que la misma se establece por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficie de modo particular a los sujetos activos.

Como se sabe, una valla publicitaria es cimentada o soportada por la chapa, que es el espacio donde se rotula la publicidad, la cual es unida entre sí mediante una lengua en forma escalonada que tienen a su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecha, y a la vez se sujetan con tornillería. Los demás elementos que integran una valla son el omega, la correa, el marco, el foco y la riostra, elementos que debe inspeccionar el ADN para seguridad de los munícipes en cumplimiento de las obligaciones que le imponen tanto la Ley núm. 675-44, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones, del 31 de diciembre de 1944, como por la Ley núm. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los municipios.

No se trata, pues, de un servicio gravado por el ITBIS ni ningún otro impuesto nacional, siendo fácil colegir la engañosa especie de que la tasa contemplada por el literal j) del art. 3.1 de la Ordenanza núm. 4/2019, quebrante el art. 200 de nuestra Carta Sustantiva. El argumento de que dicha tasa imponible no es escoltada por ningún servicio municipal es igualmente especioso, siendo a tal punto obvio el servicio que lo origina, que su explicación constituiría una pérdida de tiempo.

La referida Ley núm. 675-44, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones, encarga a los alcaldes de asegurar que todo edificio, construcción o estructura erigida dentro de su respectiva demarcación territorial, no amenace la seguridad de los transeúntes o cualesquiera otras personas, pudiendo en caso contrario, según lo dispuesto en el art. 28, requerir su destrucción total o parcial. Asimismo, si obstaculizan el desarrollo urbanístico o menoscabe la belleza... de una ciudad o población de un sector determinado de ésta, puede por igual requerir su demolición parcial o modificación.

No se precisa ser erudito para deducir que la peligrosidad a que se refiere el legislador es la estructural, de modo que garantice la integridad física de los munícipes ante un determinado evento fortuito.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La facultad de los alcaldes se circunscribe a evaluar la infraestructura de las edificaciones y estructuras de cualquier naturaleza, tanto en planta como en elevación, lo propio que las medidas de ornato para prevenir la arrabalización, resultando imperiosa la necesidad de inspeccionar la instalación de los elementos publicitarios, sin importar que sea dentro del ámbito de una propiedad privada.

Efectivamente, el art. 19, literales d) y m) de la Ley núm. 176- 07, reconoce como competencias de los ayuntamientos la de velar por la disciplina urbanística y del ornato, siendo infracción muy grave, de conformidad con el art. 118, literal a.

a) de la misma ley, toda perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conforme con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos.

V ENERGY, S.A., ganosa de agenciarse la razón, repite sin orden ni concierto que el hecho generador de la tasa de referencia no conlleva la prestación de ningún servicio a los munícipes y, peor aún, que se trata de un ejercicio abusivo de su potestad reglamentaria, en la especie asimilable a una vía de hecho dolosa [...]. Olvida, y no creemos que sea exprofeso, que el art. 279 de la misma Ley núm. 176-07, faculta a los ayuntamientos a establecer ... mediante ordenanzas, tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como por la prestación de servicios públicos....



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La discusión aquí no debe girar alrededor del dominio del bien en el que se grava el servicio, esto es, si es de dominio público o privado. Se trata, en primer lugar, de que el servicio en cuestión viene impuesto por disposiciones legales y de que es un servicio de aprovechamiento público con características imprescindibles para la seguridad de la integridad física de los munícipes, como prevé el literal c) del párrafo I del art. 279 de la Ley núm. 176-07 para la consideración de las tasas municipales.

La inspección de que se trata no puede ser ejecuta por cuenta del munícipe, sino por el gobierno local, ente constitucional y legalmente responsable de prestar servicios que garanticen la seguridad colectiva dentro de la jurisdicción territorial de la competencia del ayuntamiento, así como también de su ornato y orden urbanístico. De modo, pues, que la mera prestación del servicio hace obligatorio su cumplimiento de parte del inquilino o propietario del inmueble en el que se lleva a cabo la actividad que genera la tasa del literal j) del art. 3.1 de la Ordenanza núm. 4/2019.

La inspección anual de esas estructuras de publicidad, que es el hecho imponible de la tasa que contempla el literal k):

k) del mismo art. 3.1, la explica la necesidad de reafirmar o certificar su idoneidad, o mejor, que no presentan peligro para la vida propia ni ajena, obligación que como ya expresamos, recae sobre los ayuntamientos en virtud de los textos legales precedentemente señalados. En interés de oxigenar sus pretensiones, V ENERGY, S.A., se despacha con un razonamiento penosamente banal:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siendo la instalación de la publicidad el producto exclusivo de la inversión y diligencia del propietario de la misma, no debiendo ni necesitando intervenir el ADN en ninguna medida, ni existiendo razón subyacente para justificar su participación o servicio alguno al respecto, máxime por realizarse en la propiedad privada del munícipe, no procede el gravamen o la imposición de arbitrio alguno según el citado art. 200 constitucional.

De manera, pues, que este servicio que diligentemente ofrece el ADN, lejos de lo que cree la accionante, es en interés colectivo, de la municipalidad, de la vida e integridad personal de los demás, independientemente de que la estructura que soporta la valla publicitaria esté dentro de una propiedad privada. Y es factible de ser gravado mediante ordenanza municipal, toda vez que los únicos servicios que no lo son, tal como establece el art. 281, son los de abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado y limpieza de vías públicas, vigilancia pública en general y Defensa Civil. Cualesquiera otros servicios que los municipios presten, siempre que concurren las condiciones de procedencia del art. 200 constitucional, pueden ser imponibles y, consecuentemente, sujeto del pago de tasas.

En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del literal e) del art. 3.1 de la Ordenanza núm. 4/2018, relativa al arbitrio por la construcción de áreas sociales dentro de la propiedad privada, oportuno es explicar que el art. 255 de la repetida Ley núm. 176-07, al reconocerle independencia financiera a los municipios, prevé que los ayuntamientos tendrán autonomía para establecer y exigir arbitrios, y que el arbitrio impugnado respeta los principios del art. 274 de esa legislación y los del art. 200 constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, el hecho imponible no choca con impuestos nacionales, ni excede el marco territorial competencial del ADN. Se trata de un arbitrio cuya base imponible se corresponde con la Ley núm. 6232, del 25 de febrero de 1963, sobre Planeamiento Urbano, que delega en las oficinas de Planeamiento Urbano de cada ayuntamiento la aprobación de los permisos de cualquier tipo de construcción y uso de suelo en cuyo marco que impugna V ENERGY, S.A.

El aumento de la densidad poblacional siempre apareja el crecimiento de construcciones, muchas de las cuales se levantan caprichosamente en lugares que no corresponden a sus respectivos usos. Esa y no otra fue la razón cardinal por la que las indicadas oficinas de Planeamiento Urbano fueron instituidas por ley, de suerte que pudiesen orientar, coordinar, regular y encauzar armónicamente el desarrollo de los municipios. Son precisamente esas oficinas las que técnicamente disponen de los conocimientos especializados para juzgar la procedencia de las edificaciones que pretendan erigirse.

Dentro de sus atribuciones, el literal d) del art. 5 de la Ley núm.6232 resalta la de revisar y controlar el aislamiento, habitabilidad, estética y demás aspectos funcionales de todos los proyectos de edificaciones..., mientras que el literal e) consagra la de Determinar las áreas que deban ser objeto de remodelación y confeccionar los proyectos correspondientes.

De su lado, el art. 8 pone a su cargo La emisión, previa revisión y declaración de conformidad de las leyes y requisitos vigentes, de todos aquellos permisos relativos a cualquier tipo de construcción, reconstrucción, alteración, traslado, demolición, uso o cambio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

edificios y estructuras; con el uso o cambio de uso de terrenos; con la instalación o alteración de rótulos o anuncios, así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes de zonificación.

Y cabe observar que el art. 126 de la Ley núm. 176-07 dispone que el objetivo central de las oficinas de Planeamiento Urbano es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia.

El derecho de propiedad no es, como tampoco ningún otro de jerarquía fundamental, absoluto. Sus dimensiones o atributos que lo tornan efectivo, esto es, el goce, disfrute y disposición, no son afectados por este arbitrio, como tampoco pudiera serlo por el impuesto a la propiedad inmobiliaria (IPI), que no obstaculizan el derecho exclusivo a su uso, disposición ni aprovechamiento. La propiedad y sus derechos relacionados, como consideró este colegiado en su TC/0137/13, son instituciones jurídicas que se encuentran sometidas a la realidad social, económica y normativa del lugar donde se ejercen.

Empeñado en abonar el terreno de la confusión, la accionante se va de bruces transcribiendo partes de varias sentencias dictadas por este órgano de justicia constitucional especializada, esfuerzo que además de estéril para sus propósitos, incurre en la torpeza de descansar la pluma en el tintero sin antes correlacionarlas con las tachas de la pretendida inconstitucionalidad de las normas cuestionadas. Dichas sentencias son



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las TC/0067/13, TC/0418/15, TC/0456/15 y TC/0139/18. De la primera sería ocioso referirnos, pues ella sentó precedente en torno al principio de legalidad tributaria, distinguiendo los diferentes tributos.

En cuanto a la segunda, la TC/0418/15, las normas cuestionadas (arts. 35, literal f) de la Resolución núm. 2719- 05, del 13 de septiembre del 2005, y art. 25.2 de la Resolución núm. 46-99, del 12 de marzo del 1999, y el art. 15, literal f) de la Resolución sin número del 11 de febrero del 2004), imponían arbitrios de publicidad rodante a los letreros, signos, logos, etc., colocados en vehículos de motor, hecho que al ser gravado con impuestos, violaba el art. 200 de la Constitución:

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.

Siendo así, dicho hecho generador, en absoluto parecido ni relacionado al que gravan las Ordenanzas núms. 4/2018 y 4/2019, violaba el principio de legalidad tributaria. La tercera de las sentencias, la TC/0456/15, consideró que [...] de la aplicación combinada de los arts. 85 de la Ley núm. 6232, sobre Planificación Urbana, y 1796 de la Ley núm. 176-07, los ayuntamientos sólo tienen la potestad de regular lo relativo a la autorización y establecimiento de los requisitos para la instalación de los rótulos o anuncios que se hagan o afecten bienes públicos municipales. Este precedente en nada se vincula con el texto normativo atacado, pues a lo que propenden las disposiciones objeto de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ADI que motiva esta opinión es a que en cumplimiento de sus competencias y fines urbanísticos- territoriales, el ayuntamiento supervise el cumplimiento de los parámetros estructurales y de seguridad de las construcciones publicitarias, preservando en tal sentido la salud y bienestar de los habitantes de su demarcación.

5. Pruebas aportadas

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los documentos siguientes:

1. Copia de las ordenanzas núm. 4/2018 y 4/2019, del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
2. Copia de comunicación del ocho (8) de agosto del dos mil diecinueve (2019).
3. Copias de facturas emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en cobranza de arbitrios establecidos en las ordenanzas núm. 4/2018, y 4/2019, respectivamente.
4. Copia del Certificado de Registro Mercantil de V ENERGY, S.A.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que establece la celebración de una audiencia virtual pública para conocer de la acción directa

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), compareciendo² todas las partes y quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto 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 del dos mil once (2011).

8. Legitimación para accionar en inconstitucionalidad

8.1. La legitimación en la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que el Estado reconoce a una persona física o jurídica, y a sus órganos para interponer la acción directa de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185.1³ de la Constitución y 37⁴ de la Ley núm. 137-11.

8.2. Este tribunal constitucional respecto a la legitimación o calidad exigida para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, mediante el

² A través de la Plataforma virtual Microsoft Teams.

³ «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 (...)».

⁴ «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

precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

n. 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 previsiones 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.

o. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. Este tribunal de conformidad con la interpretación realizada de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, en el referido precedente, considera que la sociedad comercial V Energy S. A., representada por el licenciado Manuel Alejandro Rodríguez, tiene legitimación activa por estar debidamente constituida y registrada de conformidad con la ley y, como bien señala la accionante en su escrito, sus operaciones y la publicidad que realiza de esta y de los productos que comercializa, la constituyen en un sujeto pasivo de la aplicación de las normas atacadas.

9. Análisis de la acción directa de inconstitucionalidad

9.1. Esta jurisdicción constitucional, en el análisis del contenido que sustenta la presente acción directa de inconstitucionalidad, verifica que cumple con las exigencias dispuestas en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, que establece: *Dicho escrito será depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional, con la presentación de los fundamentos que la sustentan, e indicación de los artículos de la Constitución que considere son infringidos en la norma cuya inconstitucionalidad se alega.* Así también, el escrito de inconstitucionalidad aplica la claridad, certeza, especificidad y pertinencia exigidas en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre del dos mil trece (2013).

9.2. La parte accionante en inconstitucionalidad, sociedad comercial V ENERGY, S.A., alega que la Ordenanza núm. 4/2018, en sus artículos 3.1, literales j) y k), y 3.2, modificada por la Ordenanza núm. 4/2019, dictadas por

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Ayuntamiento del Distrito Nacional, vulneran el artículo 200 de la Constitución.

9.3. Refiere que el citado artículo 200 de la Constitución es infringido en dos aspectos: *1) coliden con impuestos que en la misma materia ha establecido el Congreso Nacional, específicamente mediante la Ley núm. 12-01 (caso de las tasas por publicidad exterior); y 2) no se establecen como contraprestación a un servicio municipal ni por concepto de afectación de un bien municipal.*

9.4. Sustenta, además, que las ordenanzas núm. 4/2018 y 4/2019 violentan el artículo 184 de la Constitución por contravenir los precedentes TC/0067/13, TC/418/15, TC/0456/15 y TC/00139/18), dictados por este tribunal constitucional, infringiendo así, el artículo 184 de la Constitución.

9.5. En la presente acción directa de inconstitucionalidad se impugnan disposiciones específicas de la Ordenanza núm. 4/2018,⁵ dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y la Ordenanza núm. 4/2019⁶, que la modifica.

9.6. Es decir, que estamos ante dos ordenanzas dictadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional que regulan: a. la construcción de áreas sociales de recreo en todo tipo de uso dentro de la propiedad privada; y b. las tasas aplicables para la inspección inicial de permiso de instalación de estructura para la colocación de elementos publicitarios.

9.7. Las disposiciones administrativas impugnadas en inconstitucionalidad disponen lo siguiente:

⁵ Del veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

⁶ Del a seis (6) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ordenanza 4/2018.

Artículo 3.2, literal e: Construcción de Áreas Sociales de Recreo en todo tipo de uso dentro de la Propiedad Privada

1-RD\$100.00 por Metro Cuadrado (M2) en el caso de que el área sea techada.

Ordenanza núm. 4/2019, que modifica el artículo 3.1, literales J y K, de la Ordenanza 4/2018.

3.1. Tasas Aplicables

Artículo 3.1 literal j:

J) Inspección Inicial para permiso de instalación de estructura para la colocación de elementos publicitarios:

Toda solicitud de permiso de instalación de estructuras para la colocación de elementos publicitarios deberá estar precedido de una inspección inicial, a los fines de que esta evalúe el lugar y la estructura en que se realizará la instalación, así como los componentes de dicha estructura. Se entenderán como estructuras para colocación de elementos publicitarios toda instalación utilizada para la exhibición de publicidad, entendida esta última como cualquier leyenda, inscripción, signo, señal, dibujo, figura, imagen, o efecto luminoso que pueda ser visto desde el espacio público.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las estructuras para colocación de estos elementos incluyen todo base, cimentación, estructura de soporte, elementos de fijación o sujeción, caja o gabinete, carátula, pantalla, elemento de iluminación, bastidor estructural, así como cualquier otra superficie o mecanismo en la que coloque o fije publicidad. Incluyen todo elemento mecánico, eléctrico, electrónico, hidráulico, neumático, plástico, de madera, metal o cualquier otro material que se utilice para su instalación.

Tasas para inspección inicial de estructuras para colocación de elementos publicitarios: Letreros Ordinarios: RD\$800.00 por Mt2.

Letreros Lumínicos: RD\$1,200.00 por Mt2.

Muestras: RD\$600.00 por Mt2 Carteles: RD\$600.00 por Mt2.

*Vallas (de cerramiento, tubulares y generales): RD\$2,500.00 por Mt2.
Vallas electrónicas: RD\$2,000.00 por Mt2.*

Casetas: RD\$2,500.00 Carpas RD\$2,500.00.

Bajantes o Street Banners: RD\$2,600.00 por Mt2 Torres: RD\$2,500.00 por cara.

Valla de identificación de Obra: RD\$1,500 por Mt2.

Verja de protección para colocar publicidad: RD\$800 por Mt2 Bajantes Espectaculares: RD\$2,000 por Mt2.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.8. La impugnación en inconstitucionalidad se sustenta sobre la base de que estas ordenanzas infringen los artículos 199, 200 y 243 de la Constitución que disponen lo siguiente:

Artículo 199.-Administracion 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, fijados 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.

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.

9.9. Este tribunal constitucional considera necesario recordar la diferencia establecida en la Sentencia TC/0418/15, que sostuvo lo siguiente:

El impuesto es una clase de tributo caracterizado por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la Administración o acreedor tributario. Su creación se debe a la ley, en razón de la potestad tributaria del Estado, y es una carga obligatoria que las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*personas y empresas deben pagar para contribuir al financiamiento de los gastos públicos.*⁷

El impuesto es un cobro forzoso de carácter general, basado en un hecho imponible y su reglamentación y aplicación constituye el sistema fiscal de un país. Los arbitrios municipales son pagos realizados por los contribuyentes como contraprestación de un servicio público ofrecido por parte de las municipalidades, cuya imposición está delimitada al ámbito territorial de la autoridad que la impone, por lo que carecen de alcance nacional y no pueden colidir, ni con la constitución, ni con la ley.

Así mismo, la Sentencia TC/0067/13 indicó⁸:

En vista de que los arbitrios municipales son tributos cuyo hecho generador están supeditados a la prestación de un servicio o al uso que se le dé a unos de los bienes del Ayuntamiento, estos tienen características de las tasas, al someter a los munícipe al pago de un tributo por el hecho de haber recibido un servicio por parte del ayuntamiento de su municipio; y una contribución, por someter al munícipe al pago de un tributo por haber recibido la ventaja de utilizar un bien municipal perteneciente al ayuntamiento.

9.10. De conformidad con los precedentes citados en los párrafos que anteceden, es incuestionable que la tasa impuesta por el Ayuntamiento del Distrito Nacional para la expedición del certificado definitivo de proyectos establecida en el artículo 3.2 literal e, de la Ordenanza núm. 4/2018, no se

⁷ Subrayado del Tribunal Constitucional.

⁸ Al citar la Sentencia TC/0067/13, del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013).

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encuentra comprendida en la contraprestación de un servicio a favor de los municipios –aun cuando se expida un certificado– que, a juicio del Ayuntamiento del Distrito Nacional, avalaría la conformidad de la estructura. Además, tampoco representa la necesaria justificación para la imposición de este arbitrio por parte del cabildo, más aún cuando se trata de una afectación a la propiedad privada.

9.11. Es preciso agregar que, conforme a lo dispuesto en la Ley núm. 176-07, en su artículo 126:

En cada ayuntamiento habrá una oficina de planeamiento urbano, cuyo objetivo central es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia.

9.12. En modo alguno podría desprenderse del artículo citado precedentemente, que el Ayuntamiento del Distrito Nacional puede abrogarse la facultad de imponer arbitrios a la propiedad privada, toda vez que la Constitución (artículo 93 numeral 1 literal a) dispone como atribución del Congreso Nacional legislar y fiscalizar en representación del pueblo: *Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión*, lo que vulnera también el límite dispuesto en la Sentencia TC/0067/13,⁹ que señaló:

⁹ Del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013).

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.5. La potestad de imperio que tiene el Estado para fijar el pago de los tributos tiene como limitante que la misma debe realizarse dentro de los más estrictos niveles de jurisdicción, es decir, deben ser fijados en virtud de los criterios y parámetros establecidos por la Constitución y las leyes.

9.13. El Ayuntamiento del Distrito Nacional afirma que este arbitrio está dentro de sus atribuciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 literal d, de la Ley núm. 6232, que establece: [...] *d) Revisar y controlar el aislamiento, habitabilidad; estética y demás aspectos funcionales de todos los proyectos de edificaciones, urbanizaciones, encauzando los demás trámites requeridos para su aprobación de conformidad al reglamento que se dicte al efecto [...].*

Arguye, además:

[r]eiteramos, la prestación de un servicio o beneficio especial por parte del ADN, consistente en la necesaria supervisión de que las estructuras de publicidad instaladas en terreno privado, sean instaladas en apego a los requerimientos de lugar a fin de que no presenten riesgo para los munícipes. No podemos olvidar, como decidió esta alzada en su TC/0067/13, que la tasa tiene un carácter resarcitorio o de contraprestación, ya que la misma se establece por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficie de modo particular a los sujetos activos.

9.14. Sin embargo, esta jurisdicción constitucional, luego del estudio minucioso del referido texto legal, advierte que, lejos de lo argüido por el Ayuntamiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Distrito Nacional, este no está facultado por la indicada ley núm. 6236, a establecer este tipo de arbitrios y, en consecuencia, los arbitrios establecidos en la Ordenanza núm. 4/2018, modificada por la Ordenanza núm. 4/2019 en su artículo 3.1, literales j y k, en tanto impone un impuesto adicional a la publicidad colisionan con los precedentes de este colegiado constitucional, sobre publicidad exterior.¹⁰

9.15. Consecuentemente las ordenanzas números 4/2018 y 4/2019 respectivamente, infringen lo dispuesto en la Constitución en sus artículos 199, 200 y 243:

*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, **fijados de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado¹¹** y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.*

9.16. Este colegiado advierte que en lo referente a que los arbitrios municipales deben estar fijados de manera expresa en la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado, no se cumple en la Ordenanza núm. 4/2018, modificada por la Ordenanza 4/2019, debido a que la aludida inspección no reposa en la Ley núm. 176-07.¹²

Además, contrario a lo argüido por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el artículo 279, párrafo I, de la citada ley núm. 176-07 (sobre las tasas a imponer)

¹⁰ Sentencias TC/0456/15 y TC/0139/18.

¹¹ Letras en negritas del Tribunal Constitucional.

¹² Del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), en sus artículos 60.6,154,159,205,255,266 y 275 respectivamente.

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no prevé afectación a la propiedad privada, debido a que la naturaleza jurídica del arbitrio radica en que este esté previsto o autorizado en la ley.

Artículo 279: (...) las que establezcan las entidades municipales por los siguientes conceptos: 1) La utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal. 2) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia municipal que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados.

b) Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

*c) Cuando los bienes, servicios o actividades **requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.***

*d) Que no se presten o sean ejecutados por el sector privado.*¹³

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 283, sobre la 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. Párrafo. En el caso de las tasas por la contraprestación de servicios deberá expresar, por lo menos el

¹³ Subrayado y resaltado en letras negritas del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

costo total de los servicios prestados de forma eficiente, garantizando la equidad tributaria.

Del precitado artículo 283, se puede colegir que las tasas impositivas de los ayuntamientos no están exentas de justificación en cuanto al servicio ofertado, a fin de garantizar el principio de equidad tributaria, máxime cuando dicha justificación no está contemplada en la ley, como sucede en la Ordenanza núm. 4/2018, modificada por la Ordenanza núm. 4/2019.

En este sentido, al no estar contemplado de manera taxativa en la Ley núm. 176-07, colisiona también con los artículos 200 y 243 de la Constitución, que condicionan la imposición del arbitrio municipal al principio de legalidad tributaria, en su doble función de limitar los abusos y garantizar la seguridad jurídica de los munícipes, que excluye cualquier forma de discrecionalidad.

*Artículo 200.- Arbitrios municipales. Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que **de manera expresa establezca la ley**¹⁴, 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.*

*Artículo 243.- Principios del régimen tributario. El 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.*

9.17. La violación a la exigencia de legalidad establecida en los textos constitucionales precedentemente se repite una y otra vez, deviniendo en una infracción a la norma.

¹⁴ Letras en negritas del Tribunal Constitucional.

Expediente núm. TC-01-2020-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S. A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, consideramos que el arbitrio impuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional mediante la Ordenanza núm. 4/2018, en su artículo 3.2; modificada por la Ordenanza núm. 4/2019, en su artículo 3.1, literales j), k), se asimila a un impuesto de *inspección*, y se excede sus facultades, al asumir atribuciones propias de la materia legislativa, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 243, de la norma constitucional y los precedentes de esta jurisdicción constitucional.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Army Ferreira y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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 presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la sociedad comercial V Energy S.A., contra la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018), en el artículo 3.2, literal e; y la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve (2019), que la modifica en su artículo 3.1, literales j, k., emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, y **DECLARAR** no conformes con la Constitución el artículo 3.2, literal e, de la Ordenanza núm. 4/2018, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil dieciocho (2018); así también la Ordenanza núm. 4/2019, del dieciséis (16) de febrero del dos mil diecinueve



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2019) , que la modifica en su artículo 3.1, literales j y, k, la Ordenanza núm. 4/2018; y, en consecuencia, **ANULAR** las disposiciones indicadas por los motivos expuestos en el cuerpo de la decisión.

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

CUARTO: ORDENAR la comunicación, por Secretaría, de la presente sentencia a la parte accionante sociedad comercial V Energy S.A., a la parte accionada Ayuntamiento del Distrito Nacional, y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada el siete (7) de agosto del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria