



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1167/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad sometida por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) días del mes de noviembre del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11,

Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de los actos impugnados

Los actos jurídicos atacados en acción directa de inconstitucionalidad por la parte accionante, señor Fernando Antonio Guzmán Castro, son: la primera disposición de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y la primera disposición de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua. Estos actos municipales rezan como sigue:

Primera disposición de la Ordenanza núm. 12-2014:

PRIMERO: PROHIBIR, como al efecto PROHIBE, la instalación de nuevas bancas de lotería en el Municipio de Azua, salvo aquellos casos en que las autoridades municipales puedan observar cabal cumplimiento de la ley por parte de sus propietarios.

Primera disposición de la Resolución núm. 08-2019:

PRIMERO: ABSTENERSE, como por la presente se ABSTIENE, de otorgar nuevas NO OBJECIONES para la operación de bancas de loterías en el territorio municipal, hasta tanto se produzca una resolución que neutralice el contenido de la presente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de la parte accionante

El señor Fernando Antonio Guzmán Castro, por sí y en calidad de propietario del fondo de comercio denominado «Banca Real», depositó la instancia que contiene la presente acción directa de inconstitucionalidad ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el diez (10) de abril de dos mil veinticinco (2025). Por medio de dicho escrito, plantea, esencialmente, que los referidos actos municipales transgreden los derechos fundamentales a la libertad de empresa, a la libre y leal competencia, propiedad, al trabajo; además, que contrarían los principios de supremacía constitucional, función esencial del Estado, *pro homine*, razonabilidad y del régimen tributario. Finalmente, aduce que fueron adoptados al margen de las potestades municipales reconocidas por la carta sustantiva a favor de las administraciones locales.

3. Infracciones constitucionales alegadas

El señor Fernando Antonio Guzmán Castro sostiene que las normas municipales impugnadas violan los artículos 6, 8, 39, 40.15, 50, 51, 62.1, 74.2, 93.1.a), 138, 200 y 243 de la Constitución, los cuales disponen lo siguiente:

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.

Artículo 8. Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Artículo 39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal [...].

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...] 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica; [...].

Artículo 50. Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional; 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el desarrollo integral del país; 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.

Artículo 51. Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes. 1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa; 2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada; 3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica; 4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas; 5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales; 6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 62. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: 1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo; [...]

Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: [...] 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad; [...]

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; [...]

Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. [...]

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.

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.

4. Argumentos jurídicos de la parte accionante en inconstitucionalidad

El señor Fernando Antonio Guzmán Castro fundamenta su acción de inconstitucionalidad, entre otros aspectos, en los siguientes motivos:

A. Sobre la presunta transgresión al artículo 50 sustantivo

[...] la referida ordenanza constituye una intromisión injustificada en la propiedad privada, pues no está sustentada en una causa de utilidad pública ni en un interés social concreto que justifique el cobro de dichas tarifas. En cambio, impone cargas arbitrarias que atentan contra el libre ejercicio del derecho a la propiedad, violando así lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución en cuanto a la garantía del goce,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disfrute y disposición de los bienes, sin una contraprestación o justificación clara.

[...] para los accionantes, esta ordenanza lesiona gravemente el derecho a la propiedad, ya que los propietarios de empresas y negocios que instalan letreros en sus propiedades privadas para fines publicitarios están siendo obligados a pagar tarifas municipales sin justificación de una utilidad pública o beneficio social, vulnerando el principio de que nadie puede ser privado de su propiedad sin causa justificada y sin una compensación adecuada.

[...] el cobro de arbitrios en estas circunstancias se convierte en una exacción injustificada, contraria a la libertad de disposición de los bienes, y constituye una violación al derecho de propiedad tal y como está consagrado en la Constitución. La ordenanza en cuestión actúa como una forma de privación indirecta de la propiedad, al imponer una carga económica no razonable que reduce el valor y el uso de los bienes comerciales, sin respetar el debido proceso ni la obligatoriedad de justificación o compensación por parte del Ayuntamiento.

[...] la imposición de una abstención indefinida y una prohibición generalizada sobre la emisión de No Objeciones para nuevas bancas de lotería, sin causa de utilidad pública debidamente declarada ni proceso indemnizatorio alguno, restringe injustificadamente el goce y disposición de derechos patrimoniales ligados a inversiones legales, inmuebles arrendados o adquiridos, y negocios planificados conforme al marco legal nacional.

[...] dichas disposiciones municipales constituyen una forma de privación indirecta de derechos de propiedad, al impedir de hecho el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

uso productivo y comercial de bienes, instalaciones y recursos legítimamente adquiridos para fines de operación económica, sin existir justificación legal suficiente, procedimiento administrativo transparente ni compensación de ningún tipo.

[...] el ejercicio del poder normativo por parte del Ayuntamiento Municipal de Azua, al establecer barreras que afectan el uso económico de bienes sin base legal nacional ni contraprestación pública específica, viola el principio constitucional según el cual nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, conforme a los requisitos del artículo 51 constitucional.

[...] para el accionante, la ejecución de estas disposiciones municipales le impide realizar inversiones legítimas, firmar nuevos contratos, y disponer libremente de sus activos empresariales, lo cual implica una restricción sustancial al núcleo del derecho de propiedad, especialmente en lo que respecta al uso comercial y al beneficio económico derivado de su fondo de comercio.

[...] en esta tesitura, procede se declare la inconstitucionalidad del dispositivo PRIMERO de la Resolución No. 08-2019 y en el dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014, ambas dictadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de Azua, en razón de su contradicción con el artículo 51 de la Constitución, al vulnerar el derecho de los ciudadanos al goce pleno y disposición de su propiedad sin restricciones injustificadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Sobre la presunta transgresión al artículo 51 sustantivo

[...] el artículo 51 de la Constitución de la República Dominicana reconoce y garantiza la libertad de empresa, el comercio y la industria, asegurando que todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución y las leyes.

[...] en el presente caso, el dispositivo PRIMERO de la Resolución No. 08-2019 del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, establece que dicha entidad se abstiene de otorgar nuevas No Objeciones para la instalación de bancas de lotería en el municipio, sin establecer ningún parámetro objetivo, técnico o jurídico que fundamente dicha abstención, y sin prever evaluación individualizada de solicitudes legítimas.

[...] de igual forma, el dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014 impone una prohibición generalizada a la instalación de nuevas bancas de lotería, salvo en los casos en que las autoridades municipales —de manera discrecional y sin criterios objetivos— entiendan que existe cabal cumplimiento de la ley, creando una condición vaga e indeterminada, sujeta al criterio particular de la administración local.

[...] estas disposiciones municipales constituyen una barrera inconstitucional al ejercicio de la libertad de empresa, especialmente cuando se trata de una actividad lícita, regulada y autorizada por el ordenamiento jurídico nacional, bajo la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda, a través de la Comisión de Casinos y Juegos de Azar, conforme a las leyes sectoriales vigentes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] la abstención absoluta de emitir autorizaciones y la prohibición general sin base legal nacional, además de carecer de fundamento de razonabilidad, restringen el acceso al mercado de nuevos operadores en condiciones de igualdad, impidiendo la libre competencia en el sector y generando una afectación directa al modelo económico constitucionalmente protegido.

[...] de acuerdo con el artículo 6 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda disposición que menoscabe la efectividad de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución constituye una infracción constitucional que puede ser declarada nula por el Tribunal Constitucional.

[...] para el accionante, las disposiciones impugnadas lesionan gravemente su derecho a operar y expandir su fondo de comercio, limitando su capacidad de inversión, crecimiento económico y ejercicio de su actividad comercial conforme a derecho, sin una base legal válida y sin justificación razonable, resultando en una violación al principio de libertad económica y competitividad garantizado por la Constitución.

[...] tales disposiciones municipales, por su contenido y efectos, vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos y operadores económicos interesados en ejercer su actividad de forma lícita en el municipio, al imponer restricciones inconstitucionales, arbitrarias y carentes de fundamento legal, lo que justifica su control mediante la vía de la acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] dichos dispositivos tienen efectos directos, concretos y actuales sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos y operadores económicos que desean ejercer legalmente la actividad de comercialización de productos de lotería, al imponer una prohibición absoluta o una restricción arbitraria a la emisión de autorizaciones administrativas municipales (No Objeciones) y a la instalación de nuevos establecimientos.

[...] estas disposiciones municipales, al carecer de fundamento legal específico y extralimitar las competencias reglamentarias del Concejo de Regidores, afectan el marco constitucional de legalidad, jerarquía normativa, libertad de empresa y seguridad jurídica, siendo por tanto susceptibles de ser examinadas y anuladas por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

[...] dicha disposición establece como mandato al Estado el deber de favorecer la competencia libre y leal, y de adoptar medidas para evitar efectos restrictivos y nocivos, tales como el abuso de posición dominante o la imposición de barreras injustificadas que impidan el desarrollo económico individual o colectivo.

[...] en virtud de lo anterior, procede que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del dispositivo PRIMERO de la Resolución No. 08-2019 y del dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014 del Ayuntamiento del Municipio de Azua, por contravenir el artículo 51 de la Constitución de la República, en garantía del modelo de libre empresa, seguridad jurídica y competencia leal que debe proteger el Estado dominicano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

C. Sobre la presunta transgresión al artículo 40.15 sustantivo

[...] las disposiciones contenidas en el dispositivo PRIMERO de la Resolución No. 08-2019 y el dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014, al imponer restricciones absolutas, generales y sin criterios técnicos o procedimentales claros, obstaculizan de manera directa e injustificada el ejercicio de varios derechos fundamentales del accionante, tales como: la libertad de empresa (art. 50), el derecho a la igualdad (art. 39), el derecho a la propiedad (art. 51) y el derecho a una administración sujeta al principio de legalidad (art. 138).

[...] dichas normas municipales no se limitan a establecer requisitos reglados dentro del marco de sus competencias, sino que impiden de forma total y desproporcionada el acceso a una actividad económica lícita y legalmente regulada, como lo es la operación de bancas de lotería autorizadas por el Ministerio de Hacienda, mediante licencias emitidas por la Comisión de Casinos y Juegos de Azar.

[...] la jurisprudencia constitucional ha sostenido que toda actuación de los poderes públicos debe orientarse a garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, por lo que cualquier medida restrictiva debe estar debidamente fundada, ser idónea, necesaria y proporcional al fin que se persiga, lo que no ocurre en el caso de las disposiciones dictadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de Azua.

[...] al someter al Test de Razonabilidad las disposiciones impugnadas el dispositivo PRIMERO de la Resolución No. 08-2019 y el dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014 del Ayuntamiento del Municipio de Azua se evidencia que no superan los tres criterios



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales exigidos por la doctrina y la jurisprudencia constitucional: 1. Análisis del Fin Buscado por la Medida (Finalidad).

[...] la finalidad alegada por el Ayuntamiento consiste en controlar la proliferación de bancas de lotería en el territorio municipal, preservar el orden público y facilitar el tránsito peatonal. Si bien este fin puede parecer legítimo en abstracto, no justifica la adopción de medidas que interfieren en competencias claramente asignadas al ámbito nacional, ni la imposición de restricciones absolutas al ejercicio de derechos fundamentales.

[...] la actividad de explotación de bancas de lotería está expresamente regulada por el Ministerio de Hacienda, conforme al artículo 3, numeral 29 de la Ley No. 494-06, a través de la Comisión de Casinos y Juegos de Azar, y también por las leyes Nos. 139-11 y 80-99, que establecen el régimen nacional aplicable para la expedición de licencias, el cobro de impuestos y el registro formal de los operadores. Por tanto, cualquier fin que pretenda intervenir sobre esta materia por vía municipal, excede las competencias locales.

[...] el medio utilizado por el Ayuntamiento ha sido la abstención indefinida de emitir No Objeciones, así como la prohibición genérica y discrecional de autorizar nuevas bancas de lotería. Estos mecanismos, lejos de estar basados en criterios técnicos o jurídicos, se traducen en una intervención absoluta que bloquea el ejercicio de una actividad económica legal y controlada por órganos nacionales.

[...] la medida no distingue entre solicitudes legítimas, ubicaciones adecuadas ni cumplimiento de requisitos legales, sino que opera de forma indiscriminada y desprovista de evaluación individualizada,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulnerando así la seguridad jurídica y la libertad de empresa del accionante.

[...] entre el medio empleado y el fin buscado es claramente desproporcionada, pues la finalidad de ordenamiento territorial o control urbano no puede alcanzarse mediante la supresión total del derecho a obtener una No Objeción municipal, que en todo caso no constituye una autorización sustantiva para operar, sino un paso formal dentro de un proceso nacional dirigido por el Ministerio de Hacienda.

[...] no existe nexo de necesidad ni proporcionalidad entre el fin que se alega y el medio que se aplica. El Ayuntamiento no puede sustituir las evaluaciones legales ni los controles administrativos del Ministerio de Hacienda, y mucho menos condicionar o impedir el acceso a derechos regulados por ley nacional mediante resoluciones municipales de alcance general, vagas y carentes de fundamento legal.

[...] evaluadas desde esta perspectiva, las disposiciones impugnadas no cumplen con los criterios de razonabilidad exigidos por la Constitución, al imponer restricciones excesivas y sin fundamento normativo suficiente, las cuales lesionan derechos fundamentales como la libertad de empresa, el derecho a la propiedad, la libre competencia y la seguridad jurídica.

[...] en el presente caso, el dispositivo PRIMERO de la Resolución No. 08-2019 del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua establece que dicha entidad se abstiene de otorgar nuevas No Objeciones para la instalación de bancas de lotería en el municipio, sin establecer ningún parámetro objetivo, técnico o jurídico que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamente dicha abstención, y sin prever evaluación individualizada de solicitudes legítimas.

[...] de igual forma, el dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014 impone una prohibición generalizada a la instalación de nuevas bancas de lotería, salvo en los casos en que las autoridades municipales —de manera discrecional y sin criterios objetivos— entiendan que existe cabal cumplimiento de la ley, creando una condición vaga e indeterminada, sujeta al criterio particular de la administración local.

[...] el dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014, al establecer una prohibición general a nuevas instalaciones de bancas de lotería, salvo cuando el Ayuntamiento observe cabal cumplimiento de la ley, introduce una cláusula ambigua, indeterminada y carente de criterios objetivos, lo cual habilita a las autoridades municipales a actuar de forma discrecional y desigual, en contravención al principio de seguridad jurídica.

[...] las personas físicas o jurídicas que proyecten nuevas inversiones, adquisiciones de inmuebles, contratos de arrendamiento o permisos ante las autoridades nacionales del Ministerio de Hacienda, no pueden planificar su actividad económica con certeza, ni conocer de antemano los requisitos reales para operar dentro del municipio de Azua, por lo que se ven sujetas a decisiones arbitrarias o cambiantes, en ausencia de una normativa clara y previsible.

[...] esta falta de certeza y previsibilidad no solo obstaculiza el desarrollo económico, sino que también lesiona el derecho de los ciudadanos a una administración pública regida por la legalidad, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coherencia normativa y la buena fe, principios reconocidos por el Tribunal Constitucional como pilares del Estado de Derecho.

[...] el accionar del Ayuntamiento del Municipio de Azua, al emitir resoluciones y ordenanzas sin base legal clara ni procedimiento establecido, y que afectan derechos individuales sin regulación precisa, constituye una violación directa al principio de seguridad jurídica, generando un marco de ambigüedad que vulnera la confianza legítima de los ciudadanos en las instituciones públicas.

D. Sobre la presunta transgresión a los artículos 93.1a), 200 y 243 sustantivos

[...] además, las medidas municipales adoptadas invaden competencias del nivel central del Estado, atribuidas por ley al Ministerio de Hacienda y su órgano técnico, la Comisión de Casinos y Juegos de Azar, por lo que carecen de legitimidad legal y constitucional, constituyendo una extralimitación que debe ser corregida por vía del control de constitucionalidad.

[...] conforme al artículo 3, numeral 29 de la Ley No. 494-06, Orgánica del Ministerio de Hacienda, corresponde exclusivamente a dicho Ministerio, a través de la Comisión de Casinos y Juegos de Azar, la facultad de otorgar licencias y permisos para la operación de juegos de azar en la República Dominicana, incluyendo las bancas de lotería, apuestas deportivas y otras modalidades reguladas, estableciendo con claridad que se trata de una competencia reservada al ámbito nacional, en razón de su naturaleza tributaria, administrativa y de orden público.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] los artículos 3, 5, 7 y 9 de la Ley No. 139-11, sobre Reforma Tributaria, atribuyen al Ministerio de Hacienda la regulación, fiscalización, cobro de impuestos y registro oficial de todas las actividades vinculadas a los juegos de azar, especificando que el incumplimiento de tales obligaciones conlleva consecuencias legales dentro del marco de la jurisdicción nacional, y no municipal, por lo que ningún ayuntamiento puede suplantar dichas atribuciones ni establecer requisitos adicionales o prohibiciones absolutas en esta materia.

[...] los artículos 4, 6, 7 y 8 de la Ley No. 80-99, que regula las bancas de apuestas al deporte profesional, disponen que todo lo relativo al otorgamiento de licencias, pagos de impuestos y cumplimiento de requisitos administrativos se tramita exclusivamente ante el Ministerio de Hacienda, por intermedio de la Comisión de Casinos y Juegos de Azar, lo que reafirma el carácter centralizado de la competencia regulatoria, excluyendo expresamente a los gobiernos locales de intervenir en la creación de restricciones o barreras normativas.

[...] las disposiciones contenidas en el dispositivo PRIMERO de la Resolución No. 08-2019 y en el dispositivo PRIMERO de la Ordenanza No. 12-2014, ambas dictadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Municipio de Azua, trasgreden el principio constitucional de legalidad y jerarquía normativa, al invadir competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, representado en este caso por el Ministerio de Hacienda, lo cual configura una violación directa a los artículos 6, 138, 243 y 110 de la Constitución, así como a los derechos fundamentales a la libertad de empresa, seguridad jurídica e igualdad ante la ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] si bien se reconoce la facultad de los ayuntamientos para imponer arbitrios municipales, dicha potestad se encuentra condicionada a la prestación de un servicio directo o al uso específico de bienes públicos municipales, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, por lo que no pueden establecer tasas o restricciones sobre actividades económicas reguladas por leyes nacionales, como es el caso del otorgamiento de licencias y permisos para la operación de bancas de lotería, atribuido por ley al Ministerio de Hacienda a través de la Comisión de Casinos y Juegos de Azar.

[...] el Ayuntamiento del Municipio de Azua, mediante la Resolución No. 08-2019 y la Ordenanza No. 12-2014, impone restricciones y condiciones que tienen efectos económicos y administrativos equivalentes a un tributo o gravamen indirecto, al prohibir u obstaculizar el acceso a permisos municipales requeridos como condición previa para operar una banca de lotería, sin que medie habilitación legal expresa ni contraprestación concreta por parte del gobierno municipal.

[...] tales restricciones (en forma de abstención o prohibición generalizada) constituyen en los hechos una forma de barrera económica indirecta, incompatible con el principio de legalidad tributaria, pues limitan el desarrollo de actividades económicas sujetas a impuestos nacionales, como lo disponen el artículo 5 de la Ley No. 139-11 y los artículos 4 y 7 de la Ley No. 80-99, que fijan claramente que los pagos impositivos y licencias correspondientes al sector de juegos de azar deben realizarse ante el Ministerio de Hacienda, no ante los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] el Ayuntamiento del Municipio de Azua ha excedido sus competencias constitucionales y legales, al pretender regular de forma paralela un sector reservado al ámbito nacional, con efectos similares a una tasa o tributo sin sustento legal, lo que viola el principio de legalidad tributaria y crea un régimen impositivo municipal no autorizado, afectando directamente los derechos de los ciudadanos y operadores económicos involucrados.

[...] el Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que cualquier tasa o arbitrio municipal debe estar vinculado de forma directa, concreta y proporcional a un servicio específico prestado por el Ayuntamiento, y que no puede imponerse ninguna carga económica que actúe como impuesto encubierto sin ley habilitante, en virtud de lo establecido en los artículos 243 y 93.1.a de la Constitución.

5. Intervenciones oficiales

Las autoridades de las que emanan las disposiciones impugnadas fundamentan sus actos, entre otros aspectos, en los motivos que se transcriben en los subepígrafes (A) y (B). A su vez, la Procuraduría General de la República depositó su dictamen respecto de la acción directa que nos ocupa, tal y como figurará en el subepígrafe (C) de la presente decisión.

A. Opinión del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua

En la especie, el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua depositó su escrito ante la Secretaría General de este tribunal el doce (12) de junio de dos mil veinticinco (2025). La opinión de dicho órgano se fundamenta, esencialmente, en los argumentos siguientes:

Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] [e]l accionante no ha evidenciado tener un domicilio conocido en el Municipio de Azua de Compostela a los fines de considerarse munícipe y, por consiguiente, no tiene actitud legal para accionar en inconstitucionalidad una decisión, resolución u ordenanza del Ayuntamiento de Azua de Compostela ni de su Concejo de Regidores.

[...] tampoco ha presentado ni depositado evidencias que demuestren que sus empresas tengan alguna actividad ajustada a la ley en el territorio del ayuntamiento del cual emanaron los actos impugnados.

[...] [e]l acto de alguacil al que hace referencia, a decir del mismo, es producido y notificado en razón de una actuación ilegal y arbitraria por parte del intimado, razón por la cual, esa ilegalidad no puede dar objeto al reconocimiento de un derecho.

[...] [e]l acto de alguacil notificado, es decir, el acto No. 343/2025 de fecha 22 de marzo del 2025, del Ministerial Nicolás R. Gómez, Alguacil de Estrados de la Cámara Civil del Juzgado de Primera Instancia del Departamento Judicial de Azua, puso en evidencia a una tercera persona cuyo nombre es Víctor Pujols, a quien señala como el propietario o administrador, en tal sentido, el intimado es una persona distinta al accionante en inconstitucionalidad, razón por la cual, cobra mayor interés y relevancia el hecho de que: a) solo los munícipes son quienes pueden legalmente presentar quejas respecto de las decisiones que emitan los ayuntamientos; y, b) el accionante no ha podido evidenciar tener un interés legítimo para accionar y, por vía de consecuencia, se escuda en un acto de alguacil el cual no surte efecto contra su persona ni bienes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] [s]i bien el accionante ha depositado evidencias sobre ser propietario de bancas de apuestas, no menos es cierto que tales evidencias en modo alguno demuestran estar ubicadas en el Municipio Azua de Compostela, es decir, en la demarcación territorial de donde emanaron las normas quejadas.

[...] el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua no ha prohibido arbitrariamente la instalación de bancas de apuestas en el territorio que comprende dicho municipio. Pues de la lectura de la Ordenanza y de la Resolución atacadas se puede extraer lo siguiente: salvo aquellos casos en que las autoridades municipales puedan observar cabal cumplimiento de la ley por parte de sus propietarios.

[...] de lo anteriormente transcrito se puede colegir que los empresarios dedicados al negocio de las bancas de apuestas que cumplen con los requisitos establecidos en las normas que regulan las bancas de apuestas, válidamente recibirían la autorización para su instalación. De ahí que, alegar que existe una restricción al derecho fundamental de la libre empresa es una falacia, la cual se desvanece desde el momento en que una empresa dedicada a ese tipo de actividad comercial presente las autorizaciones de la administración central. Lo que evidencia que con la decisión atacada no conculca con lo que establece el artículo 50 de la Constitución dominicana, pues lo que debe hacer es cumplir con lo dispuesto en dicha norma constitucional cuando dice que: Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. Es así como cumpliendo con las normas legales no habría impedimento que limite la libre empresa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] en este punto es necesario entender que son los ayuntamientos municipales, según la ley 176-07, los llamados a regular el ordenamiento territorial y el uso de suelo dentro del municipio, por ende, el Ministerio de Hacienda otorga los permisos para las bancas de apuestas, más no puede determinar el uso de suelo del municipio, dado que transgrediría las competencias de los ayuntamientos.

[...] por otro lado, yerra el accionante en sus argumentos cuando establece que las disposiciones de la Ordenanza No. 12-2014 y la Resolución No. 08-2019 exceden las competencias de los ayuntamientos y violentan el contenido del artículo 3 numeral 29 de la Ley No. 494-06, Orgánica del Ministerio de Hacienda. También los artículos 3, 5, 7 y 9 de la Ley 139-11, sobre la Reforma Tributaria y los artículos 4, 6, 7 y 8 de la Ley No. 80-99, que regula las bancas de apuestas al deporte profesional.

[...] basta observar el contenido de la ordenanza y resolución atacada podrán observar los jueces de esta Alta Corte que las mismas no se abroga la facultad de otorgar permisos que impliquen el pago de tributos o arbitrios, más bien remiten a los interesados a cumplir con las normas vigentes. Al analizar esta alta Corte Constitucional la acción directa de inconstitucionalidad presentada por los accionantes podrá realizar una interpretación conforme del texto constitucional y determinar que las disposiciones atacadas respetan el orden constitucional debido a que:

a) No imponen contribuciones tributarias, ni arbitrios a la instalación de bancas de apuestas, debido a que es una materia regulada por otras leyes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) No obstaculizan la instalación de nuevas bancas, siempre que las mismas cumplan con las normativas legales vigentes.

c) Sólo procuran que, con el cumplimiento de las normas vigentes, no se vulnere el derecho de los ayuntamientos de regular el espacio público dentro de los límites del territorio de los ayuntamientos y, por consiguiente, la protección de grupos vulnerables dentro del territorio que comprende el municipio.

[...] olvida la parte accionante que las normas mencionadas están relacionadas con la regulación económica y el régimen tributario que deben cumplir las bancas de apuestas, por tanto, en modo alguno las disposiciones atacadas en inconstitucionalidad imponen tributos, arbitrios o cualquier otro impuesto de los que regulan las normas que, alegan los accionantes, han violentado el Concejo de Regidores del ayuntamiento municipal de Azua, ya que sólo remite a los operadores de bancas de loterías al cumplimiento de las normas vigentes para la instalación de bancas de loterías.

[...] es un deber de las autoridades municipales velar por el fiel cumplimiento de las normas de convivencia social dentro de los límites de su territorio, es de conocimiento por toda la sociedad que las bancas de apuestas para el juego de azar constituyen una actividad económica importante en el país, pero también constituyen un obstáculo al libre desarrollo de los sectores más desprotegidos de la sociedad, por ende, la instalación sin supervisión por las autoridades municipales pone en riesgo otros derechos fundamentales como son el libre tránsito: cuando su instalación obstruye las vías peatonales; el derecho al libre desarrollo de la niñez: cuando su instalación se realiza cerca o en los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alrededores de centros de estudios, de ahí que las autoridades municipales deben velar por la protección de esos derechos.

B. Opinión de la Alcaldía del Ayuntamiento Municipal de Azua

En la especie, la Alcaldía del Ayuntamiento Municipal de Azua depositó su escrito ante la Secretaría General de este tribunal el doce (12) de junio de dos mil veinticinco (2025). La opinión de dicho órgano se fundamenta, esencialmente, en los argumentos siguientes:

[...] el accionante pretende que, por haber obtenido licencias o permisos de operación de otros organismos públicos, puede llegar al municipio con una actitud atropellante de imposición y que no está obligado a obtener los permisos correspondientes de la autoridad municipal, en desconocimiento del art. 16 de la Ley 176-07 y del art. 199 de la Constitución, que instituye al ayuntamiento con la potestad sobre el uso de suelo.

[...] el ciudadano accionante o la razón social Banca Real, ejercieron su derecho a hacer peticiones (Ley 176-07 y Ley 107-13) pidiendo la revocación de las ordenanzas objeto de esta instancia y la emisión de otra, ni pidió reconsideración, ni se puso en mora a la administración para que revocara la ordenanza por lo que vamos camino a llenar el tiempo del Tribunal Constitucional, de asuntos que pueden ser resueltos en otras instancias, tales como el Tribunal Superior Administrativo o en la propia sede de la administración. No ha demostrado que reúne los requisitos para lo solicitado a la autoridad municipal y que, aun así, se le ha afectado. Esto es fundamental para justificar el interés legítimo y actual que produce la calidad habilitante para tener el interés legítimo y jurídicamente protegido que exige el art. 37 de la Ley 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] no se configura el interés legítimo del accionante, ni de la razón social Banca Real, pues el interés legítimo y jurídicamente protegido del accionante se refiere a la situación en la que una persona tiene una conexión directa y personal con la norma o acto que considera no constitucional y que se impugna, y que esta conexión afecta de manera tangible y particular su esfera jurídica; pues, no basta con un interés general o abstracto, sino que se requiere un interés individualizado, cualificado y directamente vinculado a la vulneración de un derecho o expectativa jurídica del accionante.

[...] el acceso al Tribunal Constitucional debe ser preservado a una última instancia restringida por el art. 37 de la Ley 137-11, a un determinado grupo con calidad e interés para accionar o tener legitimidad activa.

[...] el accionante no toma en cuenta que existen otras vías establecidas por el art. 103 de la Ley 176-07 y que incumple con el art. 38 de la Ley 137-11, respecto a exponer los fundamentos de la acción en forma clara y precisa, con citas concretas de las disposiciones constitucionales que resultan vulneradas por cada ordenanza, dificultando la defensa de la administración municipal con una narración de leyes y otros elementos que no tienen pertinencia con las vulneraciones constitucionales alegadas.

[...] las pretensiones contenidas en la Acción Directa de Inconstitucionalidad incoada por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro están dirigidas a amedrentar a las autoridades municipales a los fines de que impere el desorden y la anarquía dentro del ámbito municipal del Ayuntamiento de Azua, anteponiendo los intereses



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generales a los particulares, en favor de los ríspidos que se nutren de la ignorancia de esa gran población de Azua que, con la esperanza de multiplicar sus chelitos acuden a esa fatídica red de las mal llamadas: bancas de apuestas al deporte profesional, lo que contribuye al empobrecimiento crónico de los habitantes del municipio.

[...] intentando confundir al Tribunal Constitucional, el accionante inicia la redacción fáctica de su recurso pretendiendo atribuir al Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua unas violaciones constitucionales inexistentes, en virtud de que el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua ha actuado acorde a lo establecido en el artículo 199, el cual le otorga potestad normativa, administrativa y de uso de suelo dentro del ámbito territorial del municipio de Azua.

[...] el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua es competente para la aprobación de uso de suelo para la construcción de nuevas bancas dentro del ámbito territorial del Municipio de Azua, en virtud de lo establecido en los artículos 199 y 201 de la Constitución de la República Dominicana.

C. Dictamen de la Procuraduría General de la República

En la especie, la Procuraduría General de la República depositó su dictamen ante la Secretaría General de este tribunal el veintitrés (23) de mayo de dos mil veinticinco (2025). La opinión de dicho órgano se fundamenta, esencialmente, en los argumentos siguientes:

[...] el dispositivo primero de la Ordenanza 12-2014, emitida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, prohíbe la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instalación de nuevas bancas de lotería en dicho municipio, salvo aquellos casos en que las autoridades municipales puedan observar cabal cumplimiento de la ley por parte de sus propietarios. Igualmente, la Resolución 08-2019 del mismo Ayuntamiento, en base a la referida Ordenanza 12-2014, dispone que se abstendrían de otorgar certificaciones de no objeción para la instalación de nuevas bancas de lotería.

[...] esta prohibición de instalar nuevas bancas de lotería se deriva de la Ley 139-11, específicamente de su artículo 8 que dispone: El Estado dominicano durante un período de diez (10) años no autorizará la instalación de nuevas bancas de apuestas en lotería, a partir de la promulgación de la presente ley. Es menester recordar que el Tribunal Constitucional conoció en su momento de dos acciones directas en inconstitucionalidad contra dicha disposición legal y dictó las Sentencias TC/0001/14 y TC/0280/14, mediante las cuales declaró constitucional la disposición contenida en el artículo 8 de la Ley 139-11.

[...] la Ordenanza 12-2014 y la posterior Resolución 08-2019, fueron dictadas dentro de un marco constitucional y legalmente válido. En 2021, se venció el plazo de 10 años establecido por la referida Ley núm. 139-11 para el congelamiento del proceso de concesión de nuevas bancas de loterías.

4.5 Igualmente, mediante el Decreto núm. 63-22, se estableció un plazo para la regularización de bancas de lotería, para aquellas que operaban irregularmente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] al culminar en 2021 el plazo de 10 años que prescribía el artículo 8 de la Ley 139-11, desapareció ciertamente la prohibición para el otorgamiento de licencias para nuevas bancas de lotería. Por tanto, al cumplir su finalidad el citado artículo 8 de la norma y no renovarse el plazo de congelamiento para el otorgamiento de nuevas licencias de lotería, la prohibición municipal carece de sustento jurídico, si se basa en dicha norma que ya surtió sus efectos jurídicos.

[...] la prohibición genérica del ayuntamiento mediante las resoluciones impugnadas no está sustentada en norma legal alguna. Caso distinto sería que, al conocer de una petición en concreto para la no objeción de instalación de bancas en su municipio, el Ayuntamiento ofrezca una denegación motivada conforme a las particularidades de cada caso.

[...] la prohibición genérica y no sustentada en una norma legal, transgrede el artículo 93.1 y 74.2 de la Constitución respecto del principio de reserva legal, ya que sólo el Congreso puede limitar el ejercicio de un derecho fundamental como el de la libertad de empresa, pudiendo la autoridad administrativa limitar este derecho, pero sólo si el legislador le habilita legalmente para estos fines.

6. Pruebas documentales

Las pruebas documentales más relevantes que obran en el expediente del presente recurso de revisión son las siguientes:

1. Copia de la Ordenanza núm. 12-2014, emitida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua el veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014).

Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Copia de la Resolución núm. 08-2019, emitida por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua el cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

7. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025); el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer las dos presentes acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de las prescripciones contenidas en el art. 185.1 de la Constitución, así como en los arts. 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).

9. Cuestión previa

9.1. Antes de ponderar las pretensiones sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, debemos contestar el medio de inadmisibilidad planteado por las partes accionadas, Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua y su alcaldía, sobre la base, en esencia, de la

Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presunta existencia de «otras vías establecidas en el artículo 103 de la Ley núm. 176-07, que establece que pueden ser impugnadas ante el tribunal de primera instancia competente», para someter al control constitucional los preceptos objeto de estudio en la especie. Como fundamento del aludido medio, las referidas partes accionadas aducen que

[...] la propia Ley 176-07 y la Ley 120-13 del Distrito Nacional y los municipios confiere las vías, la sede y el procedimiento establecido para atacar las decisiones que emiten los ayuntamientos y sus órganos y, en modo alguno, debe sustituirse la jurisdicción contenciosa administrativa por la constitucional, en razón incluso, porque a la propia parte accionante se le estaría cercenando el derecho de acudir a la alta sede constitucional mediante las acciones pertinentes.

9.2. Sobre el particular, contrario a lo argumentado por las referidas partes accionadas, a partir de la Sentencia TC/0502/21, este tribunal constitucional estableció que resultarían admisibles las acciones directas de inconstitucionalidad contra los supuestos consagrados en el artículo 185.1 de la Constitución, sin evaluación de su alcance. En efecto, la citada decisión expresa lo siguiente:

10.5 En la especie, la unificación se justifica ante la divergencia y posible contradicción entre los criterios utilizados en las decisiones que integran nuestra jurisprudencia, aplicando los precedentes sentados mediante TC/0051/12 y TC/0052/12, ambas decisiones de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), conforme a lo ya explicado. Con base en estos motivos, a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en los dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance.

9.3. En este contexto, no deben confundirse las atribuciones constitucionales del Tribunal Constitucional y la de la jurisdicción contencioso-administrativa, como tampoco el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad y el recurso contencioso administrativo o tributario. En este orden de ideas, respecto del primero, el constituyente consagró en los artículos 184 y 185 de la Constitución su competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, *in abstracto*, esto es, un control del contenido objetivo de dichos actos y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto de las mismas a situaciones particulares y específica.

9.4. En contraste con la naturaleza abstracta y objetiva de la acción directa de inconstitucionalidad, el numeral 2) del artículo 165 de la Constitución consagra que son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de otras dispuestas por la ley,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si estos no son conocidos por los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia.

9.5. Este diseño constitucional delimita expresamente el alcance, naturaleza y objeto de cada una de estas garantías constitucionales en nuestro ordenamiento jurídico y, por consiguiente, dota de seguridad jurídica y previsibilidad los procesos promovidos por las personas contra actuaciones administrativas.

9.6. Lo anterior implica que el hecho de que se pueda accionar en inconstitucionalidad en contra de actos administrativos, con o sin efectos particulares, no implica que la jurisdicción contencioso-administrativa sea incompetente para ejercer un control de juridicidad de aquellas vulneraciones al derecho que pudieran contener dichos actos con ocasión de la relación entre la Administración del Estado y los particulares. Tal y como fue decidido mediante la Sentencia TC/0250/24:

mal podría este tribunal constitucional anular o dejar sin efecto una competencia que ha sido concedida por la Constitucional —norma que estamos llamados a salvaguardar—, por lo que, a pesar de haber cambiado el precedente que limitaba la acción de inconstitucionalidad a los actos de alcance general, esto no implica —como dijimos anteriormente— la incompetencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que esta continúa siendo competente para determinar si los actos, actuaciones y disposiciones de las autoridades administrativas —como ocurre en este caso— ha procedido conforme al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho. Es por esto por lo que lo perseguido por la parte recurrente —en este aspecto— debe ser denegado.

9.7. En este sentido, este tribunal constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0103/12:

9.5. Relacionado a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe indicarse que se trata de un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, de ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución, más no sobre la interpretación que surge de ésta durante la actividad judicial, salvo lo dispuesto para la revisión constitucional de sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada [véase también sentencias TC/0247/14 y TC/0325/14, entre otras].

9.8. En virtud de las motivaciones previamente desarrolladas, el Tribunal Constitucional rechaza el medio de inadmisión objeto de estudio, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

10. Legitimación para accionar en acción directa de inconstitucionalidad

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las consideraciones siguientes:

10.1. La legitimación activa o calidad que deben exhibir las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa de inconstitucionalidad está establecida en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el artículo 37¹ de la Ley núm. 137-11, y estos conceden dicha condición a aquellos que poseen un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.2. En relación con la legitimación activa o calidad para accionar de inconstitucionalidad ante este tribunal, y a partir de su precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción de que tiene calidad para accionar las personas físicas, cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. 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 morales, la capacidad procesal para accionar de inconstitucionalidad deriva de que se encuentren regularmente registradas conforme a la ley, y ostenten personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que prueben tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y la aplicación de la norma impugnada.

10.3. En este orden de ideas, tanto el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua y la alcaldía del referido ayuntamiento plantearon, a través de sus respectivos escritos, la carencia de legitimación activa de la parte accionante. Dicho planteamiento fue fundamentado, esencialmente, en que esta no ostenta la calidad de munícipe de Azua, como tampoco cuenta con un interés jurídico directo y actual respecto de los preceptos impugnados en la especie.

10.4. Contrario al aludido planteamiento, este tribunal es de criterio que el señor Fernando Antonio Guzmán Castro tiene legitimidad para someter la

¹ Calidad para accionar. La acción directa de 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

presente acción directa de inconstitucional, en razón de que goza de la presunción de legitimidad en la materia, en virtud de sus derechos de ciudadanía y en pleno ejercicio de estos, conforme consta en la documentación aportada al expediente de la especie y sobre la base del precedente establecido por la Sentencia TC/0345/19. Por este motivo, el Tribunal Constitucional rechaza los aludidos planteamientos presentados por las referidas autoridades municipales, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

11. Sobre la naturaleza de los vicios de inconstitucionalidad invocados

11.1. Previo a referirnos al fondo de la presente acción, debemos identificar, primero, en cuál o cuáles de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarcan las pretensiones de la especie. Al respecto, conviene reiterar que, conforme la doctrina de este colegiado constitucional, los vicios para sustentar una acción directa de inconstitucionalidad pueden ser:

- a. *vicios de forma o procedimiento*, se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que la misma no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la carta sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediabilmente la validez y constitucionalidad de la norma cuestionada²;
- b. *vicios de fondo*, afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva³;
- c. *vicios de competencia*, que se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano sin facultad para hacerlo⁴.

² Véanse las Sentencias TC/0274/13, TC/0421/19 y TC/0445/19.

³ Véanse las Sentencias TC/0421/19 y TC/0445/19.

⁴ Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera (TC/0418/15, TC/0421/19 y TC/0445/19).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2. Conforme a los citados precedentes, al analizar la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, se evidencia que la parte accionante invoca los vicios de competencia y de fondo. Específicamente, los fundamentos del presente control constitucional incoado contra el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, se circunscriben en una presunta transgresión de las potestades municipales previstas por la Constitución a favor de las administraciones locales, así como contra el contenido esencial de derechos fundamentales, respectivamente.

12. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

12.1. La parte accionante, señor Fernando Antonio Guzmán Castro, invoca varios medios de inconstitucionalidad contra las referidas disposiciones previstas en la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), solicitando, específicamente, la declaratoria de inconstitucionalidad por presuntamente atentar contra los artículos 6, 8, 39, 40.15, 50, 51, 62.1, 74.2, 93.1.a), 138, 200 y 243 de la Constitución. Las motivaciones sobre las cuales la referida parte accionante fundamenta sus pretensiones se encuentran transcritas en el numeral 5.1 de la presente decisión.

12.2. Para dotar de mayor claridad y precisión el estudio de la cuestión sometida a nuestro conocimiento, el análisis de cada medio de inconstitucionalidad se dividirá en atención a la naturaleza de los vicios de inconstitucionalidad invocados. En ese sentido, en primer lugar, se iniciará con la declaratoria de inadmisibilidad de aquellos medios que carecen de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condigna sustentación argumentativa, conforme a los estándares establecidos por la doctrina de este tribunal constitucional (A); a seguidas, se analizarán los cargos promovidos por motivos de vicios de competencia (B) y los cargos promovidos por motivos de vicios de fondo (C).

A. Sobre la declaratoria de inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, en cuanto a la alegada violación de los artículos 39, 62.1 y 138 de la Constitución

12.3. Contra el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019 y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, la parte accionante ha solicitado a este colegiado su declaratoria de inconstitucionalidad por presunta violación a los artículos 39, 62.1 y 138 de la Constitución. Sobre el particular, según la apreciación de este tribunal, la indicada accionante no expone, de una manera clara y precisa, los motivos en cuya virtud entiende que se producen las alegadas violaciones o infracciones constitucionales en la especie.

12.4. Sobre la cuestión advertida, debemos señalar que, en virtud del artículo 38 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional conserva la atribución de analizar la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad antes de proceder con las valoraciones de fondo propuestas en la presente acción de inconstitucionalidad. En particular, le incumbe determinar no solo si procede decidir los méritos del asunto, sino también respecto de cuáles disposiciones constitucionales.

12.5. En este orden de ideas, uno de los requisitos de procedencia de las acciones de inconstitucionalidad (desarrollado a lo largo de los precedentes establecidos por este colegiado en la materia⁵) consiste en presentar aptitud

⁵ Véanse, entre otras, las Sentencias TC/0150/13, TC/0197/14, TC/0320/14, TC/0359/14, TC/0098/15, TC/0157/15, TC/0247/15, TC/0297/15, TC/0406/16, TC/061/17, TC/0249/17, TC/0481/17.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustantiva que permita un juicio constitucional, lo cual se logra mediante la formulación de cargos claros, específicos, pertinentes y certeros contra las normas legales que se impugnan. Este requisito permite al Tribunal realizar un control abstracto y comparativo del control de constitucionalidad, además de comprender el problema de transgresión constitucional que se propone. En otras palabras, este colegiado siempre ha requerido que las acciones directas de inconstitucionalidad ostenten «una correcta subsunción de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas al caso en cuestión», tal como consta en las sentencias TC/0432/18⁶, TC/0062/18⁷ y TC/0481/17⁸.

12.6. A tal efecto, asistiéndonos del derecho comparado constitucional⁹, incluimos a continuación el significado y alcance de cada uno de los cinco criterios antes mencionados; a saber: a) la claridad se refiere a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Constitución¹⁰; b) la especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible; c) la pertinencia debe admitir un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia

⁶ 12.3. En ese sentido, la parte accionante no le aporta al tribunal elementos indispensables para realizar un ejercicio de ponderación idóneo, pues omite expresar los motivos por los cuales existe infracción constitucional en relación con las citadas disposiciones constitucionales, limitándose a explayar un relato muy extenso de hechos divorciados de subsunción de los mismos al caso en cuestión.

⁷ e. Por consiguiente, la acción directa de inconstitucionalidad de la especie incumple la preceptiva contenida en el artículo 38 de la Ley Núm. 137-11, al carecer de la exposición de fundamentos claros y precisos, así como de la correcta subsunción de las disposiciones constitucionales alegadamente vulneradas.

⁸ 9.1.5. Por consiguiente, la instancia que contiene la presente acción directa de inconstitucionalidad no cumple con el artículo 38 de la Ley Núm. 137-11, que requiere la exposición de fundamentos de forma clara y precisa, así como una correcta subsunción de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas al caso en cuestión.

⁹ Véase la Sentencia C-039/18, dictada por la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁰ En este sentido, deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional, no legal, doctrinal, político o moral¹¹; y d) la certeza requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico, por lo que deben ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la acción¹².

12.7. Basándonos en la precedente argumentación, esta sede constitucional advierte que, a partir de la ponderación de los argumentos sometidos en la especie por la parte accionante, transcritos textualmente en el epígrafe 5 de la presente decisión, esta última no fundamenta de manera clara y precisa la pretendida existencia de una oposición objetiva entre el contenido de las disposiciones enjuiciadas y lo que sobre el particular prescribe los artículos 39, 62.1 y 138 de la Constitución.

12.8. En otras palabras, la aludida acción directa de inconstitucionalidad promovida por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro se limita a citar genéricamente los referidos preceptos constitucionales alegadamente transgredidos por los actos infraconstitucionales impugnados, sin ofrecer un contraste entre ambas ni las razones en cuya virtud debe descartarse la presunción de constitucionalidad inherente a toda norma legal¹³, factores cuya materialización podrían conducir a la declaración de no conformidad con la norma fundamental del precepto impugnado. De manera que el indicado accionante en inconstitucionalidad no cumple con los recaudos previstos por el artículo 38 de la Ley núm. 137-11¹⁴.

¹¹ El cargo tampoco es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de eventual ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

¹² Es decir, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

¹³ Véanse las sentencias TC/0157/19, TC/0567/19, entre otras.

¹⁴ Arts. 38-50, relativos al procedimiento para el recurso de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.9. Por tanto, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019 y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014 por presunta violación a los artículos 39, 62.1 y 138 de la Constitución. Esta decisión se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia.

B. Sobre los presuntos vicios de competencia

12.10. El señor Fernando Antonio Guzmán Castro fundamenta su acción de inconstitucionalidad presentada contra el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019 y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, alegando que los referidos actos municipales resultan contrarios a lo dispuesto en los artículos 93.1.a), 200 y 243 de la Constitución porque, a su entender, la autoridad municipal estableció regulaciones sobre las bancas de lotería al margen del alcance de su potestad normativa; además, estableció arbitrios sobre dicha actividad económica, en franca violación a las atribuciones constitucionales conferidas por el constituyente al Congreso Nacional.

12.11. Sobre el indicado planteamiento, este tribunal constitucional delimitó mediante la Sentencia TC/0067/13 la potestad que confiere el artículo 200 de la Constitución a los ayuntamientos, para establecer arbitrios municipales dentro de una demarcación municipal. Obsérvese que en la referida decisión, en lo atinente a la potestad impositiva de los gobiernos locales, se señaló que:

Los arbitrios municipales son tributos que las alcaldías aplican dentro del ámbito del territorio de su distrito municipal, como una contraprestación por los servicios dados a sus munícipes o por el uso que estos le den a uno de sus bienes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2.2. En vista de que 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.

[...] 9.3.7. Por ser los ayuntamientos el órgano que rige tanto la administración y el gobierno local de los municipios y los distritos municipales que los conforman, en el contexto del artículo 200 de la Constitución y el artículo 255 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, se les ha otorgado la facultad para establecer arbitrios municipales que de manera expresa establezca la ley, los cuales serán aplicables en el ámbito de su demarcación territorial.

[...] 9.3.13. Tal atribución para fijar arbitrios implica la obligación de respetar el principio establecido en el Artículo 200 de la Constitución, y el literal a) del artículo 274 de la Ley No. 176-07, el cual dispone que sólo podrán ser establecidos siempre y cuando los mismos no colindan con los impuestos nacionales [...] ni con la Constitución o las leyes de la República.

9.3.14. De esto se desprende que los arbitrios municipales fijados por los ayuntamientos, a través de sus concejos de regidores, no pueden entrar en controversia con la disposición establecida en el Artículo 200 de nuestra Carta Magna para transformarse, de forma implícita, en un impuesto [...].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.12. En lo que respecta a las materias sobre las cuales las administraciones locales ostentan potestades, el constituyente ha establecido expresamente en el artículo 199 de la Constitución, que estas comprenden potestades normativas, administrativas y de uso de suelo; las cuales deben estar fijadas de manera expresa por la ley y se encuentran sujetas tanto al poder de fiscalización del Estado y al control social por parte de la ciudadanía, conforme a los términos establecidos por la propia Constitución y las leyes. Sobre el particular, en la Sentencia TC/0406/19, el Tribunal Constitucional desarrolló las precisiones siguientes en la materia:

[...] La Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, establece en su artículo 52 que: El concejo municipal es el órgano colegiado del ayuntamiento, su rol es estrictamente normativo y de fiscalización, en modo alguno ejerce labores administrativas y ejecutivas. Tiene las siguientes atribuciones: (...) c) La aprobación de los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso de suelo y edificación, que presentara la sindicatura.

f. En el mismo sentido, dispone en su artículo 126 que: 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. La Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, dispone que corresponde a los ayuntamientos, a través de su Concejo Municipal, autorizar los usos de suelos y edificaciones en el territorio del municipio a que pertenecen, siempre y cuando los solicitantes cumplan con los requisitos que la ley exige para ser otorgados los referidos permisos.

12.13. A la luz de estas potestades, debemos señalar que el estudio del contenido normativo de los preceptos impugnados en la especie pone de manifiesto que estas no contemplan tasas ni otro tipo de contribución que deban pagarse al Ayuntamiento Municipal de Azua que pudiera reñir con las atribuciones del Congreso Nacional en materia tributaria, sino que se limitan a establecer disposiciones en materia regulatoria y de uso de suelo dentro del municipio en cuestión. Este aspecto se enmarca dentro de los cánones del ejercicio legítimo de la potestad normativa y de uso de suelo prevista a favor de las administraciones locales en los artículos 199 y 200 de la Constitución, así como en el artículo 52 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Por tanto, ante la verificación de la ausencia del vicio de competencia objeto de estudio, procede rechazar el medio invocado por la parte accionante, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión.

C. Sobre los presuntos vicios de fondo

12.14. El señor Fernando Antonio Guzmán Castro invoca igualmente que el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019 y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014 atentan contra los artículos 6, 8, 40.15, 74.2, 50, 51 de la Constitución. Estas disposiciones consagran los principios de supremacía constitucional, función esencial del Estado, razonabilidad, así como los derechos fundamentales a la libertad de empresa y de propiedad, respectivamente.

Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.15. De manera excepcional, este colegiado conocerá de manera conjunta estos medios de inconstitucionalidad planteados en la presente acción directa, salvo los relativos al derecho de propiedad, que será abordado en el acápite siguiente. Esta decisión se justifica en razón de que la valoración sustantiva de cada una del resto de las imputaciones formuladas por la parte accionante resultará concurrente y quedará razonablemente satisfecha como consecuencia lógica del análisis integral que realizará este colegiado. En este caso, como los aludidos vicios de fondo se contraen, en suma, a una presunta afectación del contenido esencial de derechos fundamentales debido a una regulación supuestamente irrazonable adoptada por la autoridad que emitió los preceptos objeto de control concentrado, su análisis conjunto permitirá eficientizar su estudio, evitar reiteraciones innecesarias, así como argumentos redundantes.

12.16. Respecto de la presunta transgresión al derecho fundamental de propiedad, la parte accionante aduce, en esencia, que

[...] la imposición de una abstención indefinida y una prohibición generalizada sobre la emisión de No Objeciones para nuevas bancas de lotería, sin causa de utilidad pública debidamente declarada ni proceso indemnizatorio alguno, restringe injustificadamente el goce y disposición de derechos patrimoniales ligados a inversiones legales, inmuebles arrendados o adquiridos, y negocios planificados conforme al marco legal nacional [...] dichas disposiciones municipales constituyen una forma de privación indirecta de derechos de propiedad, al impedir de hecho el uso productivo y comercial de bienes, instalaciones y recursos legítimamente adquiridos para fines de operación económica, sin existir justificación legal suficiente, procedimiento administrativo transparente ni compensación de ningún tipo [...] el ejercicio del poder normativo por parte del Ayuntamiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Municipal de Azua, al establecer barreras que afectan el uso económico de bienes sin base legal nacional ni contraprestación pública específica, viola el principio constitucional según el cual nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, conforme a los requisitos del artículo 51 constitucional.

12.17. Sobre el particular, desarrollaremos las precisiones siguientes. El derecho de propiedad, como derecho fundamental consagrado en el artículo 51 de la Constitución ha sido definido junto a sus límites por la doctrina del Tribunal Constitucional como

el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos [...] Sin embargo, esta noción no debe ser asimilada en términos aislados de otros elementos que forman parte de la fisonomía constitucional del derecho de propiedad. Cuando el artículo 51 lo reconoce indicando que toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes, también establece que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Es justamente este elemento el que justifica la imposición de una serie de límites, más o menos intensos, que inciden directamente sobre el ejercicio de dicho derecho¹⁵ [...] Se trata, pues, del derecho al dominio sobre una cosa en la forma más absoluta, limitado solamente por su carácter social (TC/0585/17).¹⁶

12.18. En virtud de la naturaleza del derecho de propiedad, resulta evidente que, por efecto de su función social, este derecho queda limitado según las

¹⁵ Véase la Sentencia TC/0125/18.

¹⁶ Véase la Sentencia TC/0566/24.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas vigentes en un determinado momento, sin que estas puedan atentar contra su contenido esencial. Ahora bien, el hecho de que el constituyente previera supuestos bajo los cuales el derecho de propiedad pueda ser limitado no exonera a la autoridad de ejercer sus atribuciones conforme al debido proceso, so pena de incurrir en una expropiación regulatoria (*regulatory taking*), también denominado como acto expropiatorio y definido como

aquellos actos administrativos que están dirigidos a privar a una persona del uso, beneficio o disfrute de su derecho de propiedad sin que exista una ocupación física ni un traspaso de título formal, pero que hacen que el derecho de propiedad sea, en términos prácticos, inexistente para el titular. Dicho acto, para considerarse expropiatorio, debe ser arbitrario o discriminatorio¹⁷.

12.19. En relación con la proporcionalidad que deben caracterizar las limitaciones regulatorias del Estado en sectores económicos, resulta oportuno reiterar lo determinado por este colegiado en su supuesto similar al que le ocupa, pero resuelto mediante las Sentencias TC/0001/14 y TC/0280/14, en las cuales se decidieron acciones directas de inconstitucionalidad incoadas contra el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, que prohibía el otorgamiento de nuevos permisos de concesión para la instalación de bancas de lotería y apuesta deportivas por un período de diez (10) años desde su promulgación. Según dichas decisiones, resultaba conforme con la Constitución la prohibición de instalación de nuevas bancas por el indicado término en la medida en que dicha limitación resultaba temporal y justificada bajo al interés social que motivó al legislador a adoptarla; específicamente: «la limitación temporal resulta en un mecanismo idóneo y necesario, justificado constitucionalmente en un interés

¹⁷ Véase la Sentencia TC/0226/14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público que busca el redimensionamiento del erario al sector de la educación» (Sentencia TC/0001/14).

12.20. En esta tesitura, del estudio de las disposiciones municipales impugnadas en la especie no se advierte una transgresión al derecho fundamental de propiedad, en los términos que argumenta la parte accionante. Máxime, cuando la aplicación de estas se limita exclusivamente a la regulación de nuevas instalaciones de bancas de lotería, sin afectar aquellas que se encontraban operativas en el municipio Azua al momento de su entrada en vigor. Tampoco se configura una privación indirecta ni una expropiación regulatoria, según adujo la parte accionante, dado que no se priva a los titulares existentes del uso productivo de sus inversiones, inmuebles o recursos legítimamente adquiridos, evitando así cualquier actuación arbitraria o discriminatoria que torne inoperante el derecho en términos prácticos, al tenor de lo adoptado en la Sentencia TC/0226/14.

12.21. En conclusión, respecto del medio de inconstitucionalidad en estudio, en el presente caso, las normas municipales impugnadas solo surten efecto hacia el porvenir, con el objetivo legítimo de ejercer un control urbanístico y social por parte del Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua sobre la expansión de ciertas actividades económicas, sin imponer cargas ni interferir con el ejercicio de aquellas bancas previamente establecidas, según su potestad normativa y de uso de suelo consagrado en el artículo 199 de la Constitución. Por ende, dichas disposiciones se enmarcan en los límites constitucionalmente admisibles y conforme la función social de la propiedad, al tenor del artículo 51 de la Constitución. En virtud de las motivaciones previamente desarrolladas, se rechaza el referido medio de inconstitucionalidad, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.22. Respecto del resto de los vicios de fondo alegados por la parte accionante —presuntas vulneraciones a los artículos 6, 8, 40.15, 74.2 y 50 sustantivos—, la parte accionante aduce, en esencia, que las citadas disposiciones municipales violan el principio de razonabilidad, previsto en el citado artículo 40.15 de la Constitución, el cual reza como sigue: «A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica». El indicado accionante fundamenta su criterio en contra de los referidos numerales de la Resolución núm. 08-2019 y de la Ordenanza núm. 12-2014, en las razones siguientes:

- a. Se abstiene de manera general de conceder nuevas certificaciones de no objeción (relacionados con el uso de suelo o compatibilidad urbanística del municipio¹⁸) a favor de las personas titulares de licencias para operar bancas de lotería, sin ofrecer parámetros objetivos, legales y razonables bajo los cuales dichas certificaciones puedan ser emitidas, como tampoco define un plazo concreto ni criterios objetivos para su levantamiento, generando imprevisibilidad para nuevos agentes.
- b. Prohíbe la instalación de nuevas bancas de lotería, al tiempo de establecer una excepción ambigua y subjetiva denominada «cabal cumplimiento de la ley», sin especificar a cuáles leyes se refiere (si nacionales, como la Ley núm. 139-11; municipales, como ordenanzas de uso de suelo, o ambas), ni qué evidencia objetiva requerirían las autoridades para «observar» el cumplimiento de dichas leyes.

¹⁸ Sobre el particular, véase la Sentencia TC/0406/19.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.23. Para determinar la supuesta existencia de las alegadas vulneraciones de la Ordenanza núm. 12-2014 y la Resolución núm. 08-2019 al principio de razonabilidad, el Tribunal Constitucional estima pertinente la aplicación a la especie del test de razonabilidad. En relación con el caso, esta prueba tiene la finalidad de establecer si las disposiciones contenidas en dichas disposiciones municipales resultan justas y útiles para la comunidad, según exige el precitado art. 40.15 de la Constitución.

12.24. En ese sentido, el test de razonabilidad que ha adoptado este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0044/12 sigue precisos pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad. Estos pasos consisten en: 1) el análisis del fin buscado por la medida; 2) el análisis del medio empleado, y 3) el análisis de la relación entre el medio y el fin.

12.25. En cuanto al primer elemento del test leve de razonabilidad, o sea, la finalidad procurada por la autoridad emisora del acto objeto de control de constitucionalidad, de la parte motiva de la Ordenanza núm. 12-2014 y Resolución núm. 08-2019, se observa que la indicada autoridad municipal pretende controlar la proliferación de actividades comerciales relacionadas con juegos de azar para preservar el orden público, el urbanismo y el interés social (competencias municipales amparadas en los artículos 18 y 19 de la Ley núm. 176-07), al expresar que

[...] las bancas de lotería tienen un marco regulador que las rige, al cual habrán de ceñirse, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico; el cabildo azuano está llamado a velar de manera permanente por el mejor ordenamiento de su área geográfica, siempre en procura de un territorio vivible en cuanto sea posible y como institución rectora en su territorio, este Ayuntamiento está llamado a velar permanentemente por la defensa del patrimonio pecuniario de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

munícipes, en especial de aquellos de menores ingresos, así como también con miras a preservar el ordenamiento correcto de las calles avenidas y aceras para facilitar el tránsito de los comunitarios; [...] Que las bancas de lotería son una realidad tangible en nuestro país, pero ante el fenómeno esta corporación edilicia asume la responsabilidad de procurar que las mismas operen con la debida moderación, concretamente en lo concerniente a su cantidad; [...] Que en el área territorial del municipio de Azua, operan algunas bancas que obstaculizan el movimientos de los peatones, al ocupar éstas parte de las aceras en donde funcionan, respectivamente.

12.26. De la argumentación precedente se induce que la finalidad procurada por el referido concejo de regidores mediante las indicadas disposiciones municipales resulta legítima, por limitarse a ejercer una atribución reconocida expresamente por la Constitución¹⁹ y su ley orgánica, la cual preliminarmente no amenaza ni afecta los principios y derechos fundamentales invocados. En esta virtud, agotaremos el segundo paso del test leve de razonabilidad, que concierne el análisis del medio utilizado para alcanzar el fin legítimo procurado por los actos.

12.27. Respecto del segundo elemento del aludido test, relativo al análisis del medio empleado, en el caso que nos ocupa, el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua expidió la Ordenanza núm. 12-2014 y Resolución núm. 08-2019, mediante las cuales introdujo regulaciones aplicables a las instalaciones de nuevas bancas de lotería en el municipio azuano. En este sentido, para lograr alcanzar el aludido fin legítimo, el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua adoptó las siguientes medidas:

¹⁹ La creación de disposiciones normativas y uso de suelo respecto a su municipio conforme prevé el artículo 199 constitucional.

Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. La prohibición inmediata, absoluta y por tiempo indefinido del establecimiento de nuevas bancas de lotería dentro del territorio del municipio Azua. Sin embargo, incluye una excepción condicionada: esta restricción no se aplica cuando las autoridades locales verifiquen que los dueños o propietarios cumplan íntegramente con todas las normativas legales vigentes²⁰.

b. La abstención inmediata, absoluta y por tiempo indefinido, por parte de la autoridad municipal de emitir nuevos certificados de «no objeción» (documentos que avalan la compatibilidad o ausencia de impedimentos para operar en el municipio) a favor de la instalación de nuevos puntos para bancas de lotería en el municipio. Se indica que esta suspensión se mantiene vigente hasta que se emita una resolución posterior que anule o modifique el efecto de la presente disposición²¹.

12.28. Tomando en consideración las medidas previamente enlistadas, adoptadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua para alcanzar la finalidad descrita en el acápite 12.25 de la presente decisión, debemos entonces pasar al estudio del tercer elemento del test de razonabilidad y evaluar, además, si existe una relación lógica y racional entre el fin legítimo procurado por la autoridad (controlar la proliferación de actividades comerciales relacionadas con juegos de azar para preservar el orden público, el urbanismo y el interés social) y los medios empleados para alcanzarlos, indicados en el acápite anterior.

²⁰ «PRIMERO: PROHIBIR, como al efecto PROHIBE, la instalación de nuevas bancas de lotería en el municipio Azua, salvo aquellos casos en que las autoridades municipales puedan observar cabal cumplimiento de la ley por parte de sus propietarios».

²¹ «PRIMERO: ABSTENERSE, como por la presente se ABSTIENE, de otorgar nuevas NO OBJECIONES para la operación de bancas de loterías en el territorio municipal, hasta tanto se produzca una resolución que neutralice el contenido de la presente».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.29. Luego de analizar el contenido de la Ordenanza núm. 12-2014 y la Resolución núm. 08-2019, el Tribunal Constitucional advierte la ausencia de una razonable correlación entre la configuración normativa de dichos actos municipales y la referida intención perseguida por la autoridad municipal. En efecto, a juicio de este colegiado, resultan injustificadas y contrarias al principio de razonabilidad los siguientes aspectos:

a. Respecto de la Ordenanza núm. 12-2014: prohibir de manera inmediata la instalación de nuevas bancas de apuestas, sin contemplar un plazo de duración determinado y proporcional al fin procurado, como tampoco establecer criterios específicos bajo los cuales los destinatarios de la norma pueden saber cuál disposición legal se refiere cuando apunta a la condición de «cabal cumplimiento de la ley», omitiendo realizar una remisión normativa que permita precisar estos aspectos, generando la posibilidad de discrecionalidad y arbitrariedad administrativa, así como imprevisibilidad. En consecuencia, la interpretación y aplicación de la medida queda a discrecionalidad de la autoridad.

b. Respecto de la Resolución núm. 08-2019: abstenerse de manera inmediata y generalizada a conceder certificaciones de «no objeción» en detrimento específico de la instalación de nuevas bancas de lotería en el municipio, sin contemplar un plazo determinado de dicha medida, como tampoco establecer criterios específicos bajo los cuales los destinatarios de la norma pueden obtener la aludida certificación. Tampoco indica cuál resolución es la que debería intervenir para dejar la misma sin efecto (judicial, administrativa, legislativa o municipal).

12.30. Con base en los argumentos anteriormente expuestos, resulta contrario al principio de razonabilidad las medidas adoptadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, mediante el primer numeral



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ordenanza núm. 12-2014 y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, a la luz de las disposiciones consagradas en los artículos 40.15 y 50 constitucional. La certeza de este criterio alcanza un mayor grado de evidencia cuando comparamos las mismas con la adoptada por el citado artículo 8 de la Ley núm. 139-11 que, tal y como reseñamos en el acápite 12.19, si bien dispuso la prohibición de nuevas bancas de lotería, el legislador estableció parámetros claros, objetivos y razonables, permitiendo su conformidad con la Constitución y los criterios de esta sede constitucional.

12.31. Según ha establecido esta sede constitucional, las normas deben bastarse por sí mismas, no deben requerir un esfuerzo interpretativo para determinar con certeza el alcance de las mismas, ya que la claridad y certeza del texto normativo es una garantía del principio de legalidad y seguridad jurídica²². Aunado a lo anterior, este tribunal ha señalado respecto del principio de seguridad jurídica, en la Sentencia TC/0100/13, del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), lo siguiente:

La seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la

²² Sobre el particular, véase la Sentencia TC/0092/19, sobre la ambigüedad de los textos de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018), que tipificaban ciertos delitos en materia electoral. En este sentido: g. Ciertamente, como alega la parte accionante, se requiere un esfuerzo interpretativo para determinar con certeza cuáles son las conductas que constituyen la difusión de mensajes negativos que empañen la imagen de los candidatos, cuya sanción a aplicar es, de nada más y nada menos que, de tres (3) meses a un (1) año de prisión y multa de cinco (5) a quinientas (500) veces el salario mínimo, dada la remisión de la disposición a la Ley núm. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología. Las normas deben bastarse por sí mismas y, en el caso del precepto impugnado, no queda claro si para la determinación de los elementos constitutivos del delito de difundir mensajes negativos por las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos, el juez penal sólo puede recurrir a las definiciones del Código Penal dominicano, que tipifica la difamación como la alegación o imputación de un hecho, que ataca el honor o la consideración de la persona o del cuerpo al cual se imputa y la injuria como cualquiera expresión afrentosa, cualquiera invectiva o término de desprecio, que no encierre la imputación de un hecho preciso. De ser esta la intención del legislador, debió establecerlo de manera directa, repitiendo la definición consagrada en dicho código y agregando las nuevas circunstancias respecto a que sean difundidas por las redes sociales y en período de precampañas o de campañas internas, pero no consagrar de manera amplia y ambigua lo que aparenta ser, actualmente, una nueva tipificación de los delitos de difamación e injuria con la pena, dicho sea de paso, más alta entre todas las comprendidas por el Código Penal dominicano para dichos delitos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades pueda causarles perjuicios cabal cumplimiento de la ley (reiterado en la Sentencia TC/0214/19).

12.32. En este mismo tenor, secundamos el criterio de la Corte Constitucional de Colombia, fijado mediante la Sentencia núm. T-391/07, del veintidós (22) de mayo de dos mil siete (2007), en los términos siguientes: «El nivel de precisión con el cual se han de formular las leyes correspondientes debe ser lo suficientemente específico y claro como para permitir que los individuos regulen su conducta de conformidad con ellas»²³.

12.33. En virtud de lo expuesto anteriormente, procede que el Tribunal Constitucional remedie las indicadas infracciones constitucionales verificadas en el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua. En consecuencia, acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad y las declare no conformes con la Constitución, por resultar contrarias a los artículos 6, 8, 40.15, 50, 51, 74.2 de la Constitución.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura el magistrado Fidas Federico Aristy Payano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por

²³ Véase, también, la decisión núm. C-054-19, de trece (13) de febrero de dos mil diecinueve (2019), dictada por la referida corte constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, en cuanto a la alegada vulneración de los artículos 39, 62.1 y 138 de la Constitución, por las razones señaladas en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, en cuanto a las presuntas transgresiones de los artículos 6, 8, 40.15, 50, 51, 74.2, 93.1.a), 200 y 243 de la Constitución, en virtud de los motivos enunciados en el cuerpo de la presente sentencia.

TERCERO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal segundo del presente dispositivo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respecto a los artículos 51, 93.1.a), 200 y 243 de la Constitución y, por consiguiente, **DECLARAR** conformes con la Constitución de la República las indicadas disposiciones, por las razones expuestas en el cuerpo de esta sentencia.

CUARTO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal segundo del presente dispositivo, respecto a los artículos 6, 8, 40.15, 50, 74.2 de la Constitución y, en consecuencia, **DECLARAR** no conformes con la Constitución de la República el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión.

QUINTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11.

SEXTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para los fines correspondientes, al señor Fernando Antonio Guzmán Castro; al Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, a la Alcaldía del Ayuntamiento Municipal de Azua y a la Procuraduría General de la República.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES-TORRES

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 trece (13) de junio de dos mil once (2011), salvamos nuestro voto, aunque concurrimos con la mayor parte del desarrollo argumentativo y el dispositivo de la sentencia dictada, por no compartir la motivación expuesta para rechazar el medio de inconstitucionalidad fundado en el vicio de competencia. Adicionalmente, y en reiteración de nuestro voto a la Sentencia TC/0451/25, consideramos que debe reexaminarse el criterio adoptado en la Sentencia TC/0345/19, respecto al requisito de legitimación activa o calidad en relación con el interés legítimo y jurídicamente protegido.

I

1. En el contexto de la acción directa de inconstitucionalidad, uno de los vicios por los cuales el Tribunal puede ejercer sus atribuciones es el de competencia. Para el Tribunal Constitucional, existe vicio de competencia cuando la norma ha sido aprobada por un órgano sin facultad para hacerlo (TC/0418/15, TC/0421/19 y TC/0445/19), y al respecto ha identificado dos tipos. Primero, el vicio de competencia formal, cuando se trata de un órgano o ente que ejerce una función que ha sido asignada a otro. Segundo, en su vertiente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

material, cuando existe una materia que está reservada a un determinado órgano o ente.

2. A continuación, nos referiremos al vicio de competencia, en su sentido material, respecto al primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, de cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019); y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, de veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.

A

3. Primero, la inconstitucionalidad de la norma impugnada se deriva de un vicio de competencia. El artículo 93.1.q) de la Constitución²⁴ prevé que el Congreso podrá legislar sobre aquello que no ha sido atribuido a otro poder del Estado en la Constitución. En el caso de la regulación de las bancas, el Congreso acaparó dicha materia en la Ley núm. 494-06 y la Ley núm. 139-11, entre otras, sin delegar conforme a la Constitución y a la ley, en cuanto a las licencias o permisos para su establecimiento y funcionamiento (véase, en general, Ley núm. 176-07, art. 19, párr. I-III).

4. La resolución y ordenanza cuestionadas aluden:

a. La abstención inmediata, absoluta y por tiempo indefinido por parte de la autoridad municipal de emitir nuevos certificados de «no objeción» (documentos que avalan la compatibilidad o ausencia de impedimentos para operar en el municipio) a favor de la instalación de nuevos puntos para bancas

²⁴ El texto de dicha norma constitucional reza como sigue: «El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: [...] q) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de lotería en el municipio. Se indica que esta suspensión se mantiene vigente hasta que se emita una resolución posterior que anule o modifique el efecto de la presente disposición²⁵.

b. La prohibición inmediata, absoluta y por tiempo indefinido del establecimiento de nuevas bancas de lotería dentro del territorio del municipio Azua. Sin embargo, se incluye una excepción condicionada: esta restricción no aplica cuando las autoridades locales verifiquen que los dueños o propietarios cumplan íntegramente con todas las normativas legales vigentes²⁶.

5. Ciertamente, conforme a los artículos 199 y 200 de la Constitución, así como bajo la Ley núm. 176-07, los ayuntamientos —en particular, el concejo de regidores— tienen unas competencias definidas que los distinguen de otras que ostentan los demás poderes del Estado como el Congreso (tales como potestades normativas, administrativas y uso de suelo), con las limitaciones que se derivan de la Constitución y las leyes. En efecto, aspectos relacionados a la prestación de servicios municipales y explotación de bienes públicos municipales (véase Sentencia TC/0067/13, entre otras), así como los aspectos de uso de suelo y edificaciones, sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio de Vivienda y Edificaciones, pueden concurrir con otras atribuciones ejercidas por el Congreso en materia regulatoria.

c. En este tenor —sobre la materia específica de las bancas— los ayuntamientos solo pueden regular aspectos propios de la relación municipal, como por ejemplo el uso de suelo, no así sobre la posibilidad de establecer

²⁵ El primera numeral de la Resolución núm. 08-2019 prescribe lo siguiente: «*PRIMERO: ABSTENERSE, como por la presente se ABSTIENE, de otorgar nuevas NO OBJECIONES para la operación de bancas de loterías en el territorio municipal, hasta tanto se produzca una resolución que neutralice el contenido de la presente*».

²⁶ El primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014 establece lo siguiente: «*PRIMERO: PROHIBIR, como al efecto PROHIBE, la instalación de nuevas bancas de lotería en el Municipio de Azua, salvo aquellos casos en que las autoridades municipales puedan observar cabal cumplimiento de la ley por parte de sus propietarios*».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nuevas bancas, lo cual queda reservado al legislador; y, a su vez, la supervisión y fiscalización de la actividad que le compete al Ministerio de Hacienda, aspecto que parece ser el objeto de la resolución y ordenanza cuestionadas. A menos que el legislador, en buen derecho, delegue esos aspectos a los ayuntamientos, mal podrían estos —por su propia iniciativa— invadir aspectos ya regulados y, por ende, ocupados por el legislador mediante una ley.

d. Por otro lado, conforme al artículo 93.1.a) de la Constitución, se le reconoce al Congreso la competencia de «[e]stablecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión». Asimismo, se reconoce a los ayuntamientos la potestad de «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» (Const. Rep. Dom., art. 200).

e. Tanto el Código Tributario, como sus modificaciones a través de las leyes nos. 139-11 y 253-12, sin perjuicio de otras, gravan todo lo relacionado con las actividades de las bancas, a lo cual concurren la resolución y ordenanza impugnada. Estas últimas, lamentablemente, no se limitan al ámbito competencial del artículo 200, como de los artículos 19 y 52 de la Ley núm. 176-07, incurriendo en una inconstitucionalidad ante una materia que fue ya reservada al legislador como consecuencia del ejercicio de su poder de tributar, consignado en el artículo 93.1.a) de la Constitución. Ni siquiera el arbitrio previsto intenta gravar por la prestación de un servicio o de una explotación de un bien público municipal, sino que es un arbitrio general que colida con impuestos nacionales.

f. Es preciso destacar que, en la especie, tampoco se cuestiona que los ayuntamientos tengan competencia para imponer arbitrios u otros tipos de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tributos municipales. La cuestión en este caso es que el Ayuntamiento Municipal de Azua impuso arbitrios para la instalación y funcionamiento de bancas, al margen de la prestación de servicios o explotación de bienes públicos municipales, como hemos decidido a la largo de nuestra doctrina (Sentencia TC/0067/13; Sentencia TC/0152/13). Por este motivo, incurrió además en un vicio de competencia ante aspectos ya acaparados o regulados por otro poder del Estado, el Congreso de la República, respecto a la materia impositiva. Dejamos a un lado la constante confusión en que, como Tribunal, hemos incurrido al equiparar arbitrios con las tasas o contribuciones espaciales (Sentencia TC/0306/20, Valera montero, salvamento; Sentencia TC/0821/25, Reyes Torres, salvamento).

B

g. Segundo, incluso si es propia de las atribuciones de los ayuntamientos, bajo los artículos 199 y 200 de la Constitución y la Ley núm. 176-07 (artículos 18, párr. I; y 19), la resolución y ordenanza impugnadas se inmiscuyen en aspectos propios de la empresa y propiedad de las entidades que procuran establecer bancas, ya reguladas —por demás— por el Congreso y el Ministerio de Hacienda. En efecto, observamos que la resolución y ordenanza en cuestión no se refieren sobre el uso de suelo u otras competencias legales (Ley núm. 176-07, art. 19), sino de un impedimento general de instalación de nuevas bancas de apuestas, a condición de que estuviesen en «cabal cumplimiento de la ley».

h. Al condicionar la instalación y funcionamiento de las bancas en base a un criterio impreciso como «cabal cumplimiento de la ley», el ayuntamiento asume un rol de supervisión y fiscalización que ya ha sido atribuido al Ministerio de Hacienda como consecuencia de la función legislativa del Congreso, a propósito de la Ley núm. 464-06 y sus modificaciones; la Ley núm. 140-02, que modifica la Ley núm. 8099 y sus modificaciones; la Ley núm. 29-06; la Ley núm. 139-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11 y sus modificaciones; la Ley núm. 80-99 y sus modificaciones; y otras normas particulares.²⁷ El propio razonamiento del consenso que motiva la declaración de inconstitucionalidad revela el vicio de competencia del cual adolece tanto la resolución como la ordenanza impugnada, al abarcar aspectos que son ajenos a competencias municipales naturales, y aún menos vinculados a la prestación de servicios o explotación de bienes públicos municipales.

II

i. Por otro lado, aunque estemos de acuerdo con la inconstitucionalidad pronunciada por la mayoría, llamamos la atención a la necesidad de que el Tribunal Constitucional reconsidere o redefina el estándar de admisibilidad, en cuanto al interés legítimo y jurídicamente protegido, a propósito de la Sentencia TC/0345/19. Para ello, recalcamos lo ya expuesto en nuestro voto a la Sentencia TC/0451/25.

j. En efecto, estamos en desacuerdo respecto a cómo se construyó el precedente en ese caso y la aplicación de toda su progenie a lo largo de la jurisprudencia del Tribunal.²⁸ Desde el dos mil diecinueve (2019), el Tribunal ha equiparado la «presunción» de interés legítimo y jurídicamente protegido a plena determinación de interés legítimo y jurídicamente protegido. ¿A qué nos referimos con esto? Por ejemplo, si una persona no es ciudadana dominicana,

²⁷ Sin ser limitativos, la Resolución núm. 208-2023, que modifica los artículos 1, 2 y 5 de la Resolución núm. 019-2023, de veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023), con el objetivo de delegar competencias al director de Casinos y Juegos de Azar del Ministerio de Hacienda y establecer los requisitos para otorgamiento de licencias para operar una banca de apuestas deportivas y bancas de loterías que se hayan acogido al Plan de Regularización; la Resolución núm. 061-2022, que crea y establece los lineamientos y requisitos para la regularización de bancas de loterías; los decretos y reglamentos núm. 423-91, de dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991); 54-92, de veintiséis (26) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992); 13-97, de nueve (9) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997); 31-98, de veintinueve (29) de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998); y 530-99, de dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999); entre otras.

²⁸ Esto no es anómalo o extraño en la buena práctica de los tribunales. Por ejemplo, tanto el juez Antonin Scalia y Clarence Thomas, a pesar de estar en desacuerdo con el núcleo del precedente que sentó el derecho constitucional al aborto en Estados Unidos, concurrieron a favor y en aplicación de este por ser conforme al precedente, incluso cuando no compartían el precedente mismo. *González v. Carhart*, 550 U.S. 124 (2007). Thomas & Scalia concurring opinion.

Expediente núm. TC-01-2025-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro contra el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), y el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, del cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ni tiene la nacionalidad, o no deposita prueba de que detenta la cédula de identidad y electoral, se concluye que no tiene interés legítimo y jurídicamente protegido.

k. Si leemos detenidamente la Sentencia TC/0345/19, observamos que la única consecuencia de no configurarse esas condiciones es que no goza de la «presunción», lo que supone que debe examinarse si existen otros factores que demuestren que la persona presenta un interés legítimo y jurídicamente protegido. Sin embargo, el Tribunal —lamentablemente— ha distorsionado este requisito. La condición de ciudadanía o de nacionalidad, si bien pudiera ser condición suficiente, tampoco es condición necesaria. Lo mismo sucede con una asociación o sociedad accidental que, si bien posee personalidad jurídica o su constitución conforme a la regulación jurídica correspondiente, ello constituye una condición suficiente importante, pero no una condición necesaria o indispensable.

l. En virtud del principio *pro actione*, el Tribunal puede aplicar ciertas fórmulas que no son extrañas a su doctrina para admitir la acción en razón de la legitimación activa. Debe procurar verificar si los representantes, o personas físicas que figuran en la instancia con las personas jurídicas, tienen en sí mismos calidad para impugnar, como lo hicimos —*mutatis mutandis* y argumento a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fortiori— en la TC/0290/15²⁹ y TC/0018/16³⁰, debido a la naturaleza constitucional de la acción.

m. En efecto, la revisión constitucional es un proceso subjetivo; es decir, concreto y entre partes en conflicto, de modo que la legitimación y la capacidad de actuar en justicia es más evidente porque se trata de derechos u obligaciones que las partes ostentan para sí o contra su contraparte. Pero, la acción directa de inconstitucionalidad, aunque a veces pueden beneficiar uno que otro interés concreto, en general es un juicio contra la ley, decreto, reglamento, ordenanza o resolución en relación con su compatibilidad con la Constitución. El interés es *pro* la supremacía de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, por lo que si existe una persona jurídica cuya personalidad o capacidad jurídica está siendo cuestionada, puede ponderarse el interés de las personas físicas que actúan a favor de la persona jurídica cuestionada.

²⁹ En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional pronunció lo siguiente: «10.5. De los planteamientos expuestos, así como de la ponderación de los documentos que obran en el expediente, este tribunal comprueba que el hoy recurrente no ostentaba la calidad para representar al Partido Revolucionario Dominicano (PRD) EN ocasión de su petición de información ante CORAAPLATA; y, además, que no probó dicha calidad ni tampoco logró incorporar al proceso la prueba que le acreditara como mandatario de esa entidad política. Pero no es menos cierto que el recurrente, al igual que cualquier ciudadano, sí tiene derecho a requerir a CORAAPLATA las informaciones sobre fondos públicos que administra, conforme lo establece la Ley núm. 200-04, General sobre Libre Acceso a la Información Pública. En este sentido, consideramos que, en la especie, el tribunal de amparo interpretó correctamente la indicada ley, y que CORAAPLATA debió entregar las informaciones requeridas por el señor Lic. Ruddy Correa Domínguez, no como presunto mandatario del PRD, sino como un simple particular; o sea, a título personal, como una consecuencia del derecho a la buena administración, que tiene consideración universal, puesto que su disfrute no se encuentra condicionado ni mediatizado por ninguna exigencia ni por ninguna autoridad. Toda persona tiene derecho, por tanto, a exigir el imperio de los parámetros propios de la buena administración en sus relaciones con las instituciones públicas, los cuales imponen a la Administración el respeto de un cierto estándar de comportamiento en sus relaciones con los administrados».

³⁰ En dicho fallo, este colegiado expuso lo transcrito a continuación: «c. El derecho común puede ser aplicado de manera supletoria en la materia que nos ocupa, así como en cualquier otro proceso constitucional, en virtud del artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, que establece: Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo. Sin embargo, es criterio de este tribunal que cuando una persona física que actúa en justicia en representación de una persona moral no deposite el poder correspondiente se asumirá que está actuando a título personal».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Cuando se habla de presunciones en el contexto jurídico hay que verlo en relación con sus funciones en la deliberación práctica legal.³¹ En efecto, la presunción supone que, bajo ciertas condiciones, se toma algo como cierto, es decir, se infiere un hecho controvertido a partir de algunos elementos fácticos establecidos mientras no existan pruebas en contrario.³² Nótese que no se refiere a que el hecho presumido se considere una afirmación fáctica con todas sus consecuencias epistémicas, sino que la proposición se toma como verdadera para actuar. Asimismo, es importantísimo tomar en consideración una distinción: una cosa es que la presunción esté asociada a una inferencia; y otra cosa es que la presunción tenga que ver con las inferencias. Es decir, la presunción no garantiza el valor de verdad de la proposición que se presume, sino que —en la práctica— se pueda pasar de una proposición a otra; paso que puede ser bloqueado si aquello que se presume ha sido desvirtuado y, por ende, deja de operar.³³

o. En efecto, con el caso de la legitimación activa en la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal ha tomado como verdadera la calidad cuando es una presunción, sin considerar que existen elementos capaces de distorsionarla o derrotarla. En el caso de las personas físicas, el Tribunal presume que existe calidad por el solo hecho de ser dominicanos y tener los derechos plenos de ciudadanía; y para el caso de las personas jurídicas, que estén debidamente constituidas y que el objeto o el derecho subjetivo del que sea titular esté vinculado al objeto de la acción (es decir, a la aplicación de la norma atacada). Sin embargo, tal como afirmamos anteriormente, la inexistencia de inferencias que den operatividad a la presunción no equivale a que no tengan calidad, sino que la deliberación práctica para actuar y continuar con la acción directa no será posible a menos que dicha calidad se logre probar.

³¹ ULLMANN-MARGALIT (Edria), «On presumption» *Journal of Philosophy*, Vol. LXXX, Núm. 3, 1983, pp. 143-63; MENDOCA (Daniel), «Presunciones» *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 21, Vol. I, 1998, pp. 83-98.

³² *Id.*

³³ *Id.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p. Ninguna de estas presunciones —procuradas por el Tribunal— habla de la legitimación activa en sí, es decir, de la posibilidad para actuar en el proceso judicial en razón del derecho o interés legítimo. El hecho de que se tenga la nacionalidad y el pleno goce de los derechos de ciudadanía ayudan, al igual que la constitución de la persona moral, pero el análisis no termina allí. Las personas que acuden al Tribunal entienden que: (a) el poder político no se ha ajustado a la Constitución; (b) la falta de actuación compatible no significa un beneficio o evita un perjuicio; (c) se encuentran actual, inminente o virtualmente en el ámbito de aplicación de la actuación que el accionante considera incompatible con la Constitución.

q. Si bien la nacionalidad, los derechos de ciudadanía, o bien la constitución conforme a las leyes societarias o de asociaciones sin fines de lucro, ayudan a no tener que realizar este examen como consecuencia de la presunción, si esta última no se configura se debe, entonces, realizar el examen antes indicado. En este sentido, no podemos, en consecuencia, confundir la calidad y la capacidad³⁴, aunque esta última —al parecer— es la que el Tribunal toma en cuenta para hacer valer la presunción prevista en la Sentencia TC/0345/19.

r. Es evidente que, si el lector vuelve a la Sentencia TC/0345/19, concluirá que estas formalidades suponen un repudio a los alcances del precedente existente, o al menos de su ideal. No queda claro, entre la Sentencia TC/0345/19 y sus aplicaciones posteriores, qué sucede si la presunción no se verifica. De hecho, parecería que, más que una presunción, la nacionalidad, la ciudadanía o la capacidad/personalidad jurídica de las personas jurídicas constituyen la condición de aplicación de la norma denominada interés legítimo y jurídicamente protegido.

³⁴ Sobre esto, véase, S.C.J. Cas. Civ. 81, 15 de junio de 2015, B.J. 1256.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

s. En ningún caso descartamos que la nacionalidad y los derechos de ciudadanía perfectamente pueden ser suficientes para poder afirmar o invocar una posición o utilidad (actual, inminente o virtual) del accionante como consecuencia de la actuación de la autoridad cuya inconstitucionalidad se procura. Ahora bien, esto no debe impedir que las personas que estén en una sociedad accidental o, de hecho, o bien que no sean ni nacionales ni ciudadanos, puedan accionar contra los órganos o entes del Estado, cuyos actos puedan ser atacados mediante la acción directa, invocando alguna posición o utilidad que les mueva a procurar la inconstitucionalidad. De hecho, recordemos que la particularidad de las sociedades de hecho o accidentales es que la capacidad y la personalidad no se separa de los integrantes, sino que está estrechamente con aquellos.

t. Un elemento adicional que debe tomarse en cuenta es que tampoco podemos valorar la calidad o legitimación activa sin atender al tipo de acto que se impugna. Si es una norma —general, abstracta y obligatoria—, la noción del interés legítimo es mucho más amplia; opera lo contrario cuando se trata de un acto administrativo (en los casos susceptibles de control – TC/0134/13; TC/0502/21). Entonces, el interés legítimo es más concreto y directo en relación a quién procura la inconstitucionalidad.³⁵ En otras palabras, más allá de la confusión existente en nuestros precedentes sobre presunción, calidad y capacidad, no debemos también confundir el interés legítimo cuando se refiere a una norma con el interés legítimo cuando se refiere a un acto de aplicación concreta.

³⁵ Véase, en general, JORGE PRATS (Eduardo), «El interés legítimo en la jurisdicción constitucional», Acento (Abril 20, 2018), <https://acento.com.do/opinion/interes-legitimo-la-jurisdiccion-constitucional-8557414.html>; REYES TORRES (Amaury), «La amplitud del interés legítimo y jurídicamente protegido en la doctrina del Tribunal Constitucional y la justificación democrática para su ampliación» Working Paper núm. 2/18 SSRN, <https://ssrn.com/abstract=3163066>; JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, Vol. I, 5ta Ed., Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2024, p. 695.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

u. Quizá más importante es el hecho de que no podemos ver nuestra Constitución fuera de la promesa con la democracia deliberativa, como consecuencia directa de la cláusula del Estado social, democrático de derecho.³⁶ En efecto, como se observa desde el dos mil diecinueve (2019), la facultad de toda persona para fiscalizar los actos de los poderes públicos a través de la acción directa es la esencia de la Sentencia TC/0345/19.³⁷ Es por ello que la visión que ha adoptado el Tribunal no se compagina con la idea propia de la TC/0345/19, es decir, en contra de la posición jurídica de fiscalizar la constitucionalidad de las normas.

v. Recordemos lo que dijimos en la Sentencia TC/0345/19:

Todas estas variantes en las que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

[...]

³⁶ Sobre la cláusula del Estado social, democrático y de derecho, véase REYES-TORRES (Amaury), “Bases constitucionales del derecho administrativo dominicano”, en FERNÁNDEZ ESTRELLA (Aracelis) & SÁNCHEZ SÁNCHEZ (Zulima), *Manual de derecho administrativo dominicano*, CEC-UNPHU, 2024. Sobre la relación interés legítimo y estado social democrático y de derecho: JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, Vol. I, 5ta Ed., Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2024, pp. 699 y sgtes.; PERDOMO (Nassef), «Interés legítimo y democracia», Acento (Agosto 8, 2012), <https://acento.com.do/opinion/interes-legitimo-y-democracia-205683.html>.

³⁷ GUZMÁN ROSARIO (Rawill), *El comportamiento de la jurisdicción constitucional*. TC-CEC, Santo Domingo de Guzmán, 2024, p. 85.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

w. Por un lado, en efecto, tanto en el foro del Congreso o ante alguno de los órganos o entes que pertenecen a la administración del Estado, la producción de las normas o actos impugnables se realiza por medio de un procedimiento particular que no necesariamente asume el lenguaje de los principios jurídicos, por lo que un nuevo foro de participación pública es necesario.³⁸ Por otro lado, un acceso —aunque no propio de una acción popular— flexible es cónsono con la deliberación robusta que procura el Estado constitucional, ya que «posibilitaría que los ciudadanos puedan hacer valer los reclamos que no fueron considerados o que fueron desoídos en los procedimientos normales de adopción de decisiones».³⁹

x. Así las cosas, solo tendríamos tres (3) opciones. Repudiamos la Sentencia TC/0345/19 y toda su progenie, o repudiamos toda aplicación que hemos hecho contrario al ideal de la Sentencia TC/0345/19, o bien no hacemos nada

³⁸ ZURN (Christopher), *Deliberative democracy and the institutions of judicial review*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 289.

³⁹ RODRÍGUEZ ALCALÁ (Diego Moreno), *Control judicial de la ley y derechos fundamentales: una perspectiva crítica*, Madrid, CEPC, 2011, p. 126.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preservando el carácter censitario o elitista de la forma como hemos construido el interés legítimo o jurídicamente protegido hasta ahora, en contra de un foro de participación deliberativa en el foro de los principios propios de un tribunal. Aunque podamos acudir a la primera opción, la segunda opción es una vía aceptable para aclarar que se presume el interés jurídico y legítimamente protegido ante la falta de otra razón para actuar; es decir, la ciudadanía o nacionalidad, así como la personalidad o capacidad jurídica de una persona moral suple el interés legítimo, pero, en sí mismo no lo determina.

* * *

y. En conclusión, discrepamos del rechazo de la mayoría al medio relativo al vicio de competencia que afecta el primer numeral de la Resolución núm. 08-2019, de cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza núm. 12-2014, de veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua. Como fue indicado más arriba, abordan aspectos ajenos al núcleo competencial previsto en los artículos 199 y 200 de la Constitución, así como de la Ley núm. 176-07. Aunado a esto, recalamos que no compartimos la aplicación que ha efectuado el Tribunal Constitucional del precedente TC/0345/19, desde su pronunciamiento. Esto se debe a que la inexistencia de inferencias que den operatividad a la presunción de legitimación activa no equivale a que no tengan calidad, sino que se deben utilizar otros mecanismos para probarla; es decir, debe examinarse si existen otros factores que demuestren que la persona presenta un interés legítimo y jurídicamente protegido. Por las razones expuestas, respetuosamente, salvamos nuestro voto con respecto a los puntos tratados en el presente, concurriendo con el resto de los motivos que figuran en la presente decisión, así como con su dispositivo. Es cuanto.

Amaury A. Reyes-Torres, juez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO VARGAS GUERRERO

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia, correspondiente al expediente TC-01-2025-0018, y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales emitimos voto particular respecto de esta decisión.

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

En el primero de los textos se establece lo siguiente: «(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada»; y en el segundo 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».

I. Planteamiento de la cuestión

1.1. El presente caso, expediente núm. TC-01-2025-0018, corresponde a la acción directa de inconstitucionalidad sometida por el señor Fernando Antonio Guzmán Castro el diez (10) de abril de dos mil veinticinco (2025), contra el primer numeral de la Resolución Núm. 08-2019 de cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza Núm. 12-2014 de veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2. Los honorables jueces que integran este colegiado constitucional concurrieron con el voto mayoritario en la dirección de declarar conforme con la Constitución de la República la referida acción, tras considerar, siguiendo el aspecto más básico de la cuestión, que:

(párr. 12.29) *Luego de analizar el contenido de las impugnadas Ordenanza Núm. 12-2014 y Resolución Núm. 08-2019, el Tribunal Constitucional advierte la **ausencia de una razonable correlación entre la configuración normativa de dichos actos municipales y la referida intención** perseguida por la autoridad municipal. En efecto, a juicio de este colegiado, resultan injustificadas y contrarias al principio de razonabilidad los siguientes aspectos:*

*c. Respecto a la Ordenanza Núm. 12-2014: prohibir de manera inmediata la instalación de nuevas bancas de apuestas, sin contemplar un plazo de duración determinado y proporcional al fin procurado, como tampoco establecer criterios específicos bajo los cuales los destinatarios de la norma pueden saber cuál disposición legal se refiere cuando apunta a la condición de «cabal cumplimiento de la ley», **omitiendo realizar una remisión normativa que permita precisar estos aspectos, generando la posibilidad de discrecionalidad y arbitrariedad administrativa, así como imprevisibilidad.** En consecuencia, la interpretación y aplicación de la medida queda a discrecionalidad de la autoridad.*

*d. Respecto a la Resolución Núm. 08-2019: abstenerse de manera inmediata y generalizada a conceder certificaciones de «no objeción» en detrimento específico de la instalación de nuevas bancas de lotería en el municipio, **sin contemplar un plazo determinado de dicha medida, como tampoco establecer criterios específicos bajo los cuales***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los destinatarios de la norma pueden obtener la aludida certificación. Tampoco indica cuál resolución es la que debería intervenir para dejar la misma sin efecto (judicial, administrativa, legislativa o municipal).

1.3. Sin embargo, contrariamente a lo decidido, entendemos que, si bien es atendible desde la óptica de los precedentes instituidos por este colegiado constitucional, considerar la permanencia del impedimento normativo como una causal suficiente para justificar la erradicación de la norma, sin embargo, no es cierto que la Ordenanza Núm. 12-2014 debiera realizar remisión normativa alguna, que la discrecionalidad no necesariamente produce arbitrariedad y que la sola emisión de la norma despoja de contenido la apreciación de imprevisibilidad asumidas como razón de fallo de la presente acción.

II. Alcance del presente voto salvado

La posibilidad de limitación temporal para la apertura de bancas ha recibido, precisamente por su temporalidad, justificación constitucional.

Desde la emisión de la sentencia TC/0001/14, de fecha catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014) y su confirmación, entre otras, en la sentencia TC/0280/14, de fecha ocho (08) de diciembre de dos mil catorce (2014), se admitió que el derecho de libre empresa no es vulnerado cuando se impide la instalación de nuevas bancas de lotería con criterio de obligación general y sin discriminación, constituyendo la limitación *temporal* un «mecanismo idóneo y necesario» para lograrlo. La decisión ahora considerada reitera este criterio (párr. 10.2.12, pág. 16), en virtud del cual se admite que:

En efecto, es posible constatar que el derecho de libre empresa del cual gozan las personas que decidan incursionar en este tipo de negocios,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no ha sido vulnerado, pues se impide formalmente la instalación de nuevas bancas a todas las personas que decidan incursionar en estos negocios, una medida de carácter general y sin discriminación. Por tanto, la limitación temporal resulta en un mecanismo idóneo y necesario, justificado constitucionalmente en un interés público que busca el redimensionamiento del erario al sector de la educación.

Considerando solo la temporalidad de la medida restrictiva esta decisión afirma (párr. 12.28, pág. 48) que la pretensión de la norma cuestionada es la de «controlar la proliferación de actividades comerciales relacionadas con juegos de azar para preservar el orden público, el urbanismo y el interés social) y los medios empleados para alcanzarlos, indicados en el acápite anterior». Esta finalidad restrictiva de la norma, nueva vez, se considera legítima como se afirma en la decisión ahora considerada (párr. 12.26, pág. 47), que al respecto dispone lo siguiente:

De la argumentación precedente se induce que la finalidad procurada por el referido concejo de regidores mediante las indicadas disposiciones municipales resulta legítima, por limitarse a ejercer una atribución reconocida expresamente por la Constitución y su ley orgánica, la cual preliminarmente no amenaza ni afecta los principios y derechos fundamentales invocados. En esta virtud, agotaremos el segundo paso del test leve de razonabilidad, que concierne el análisis del medio utilizado para alcanzar el fin legítimo procurado por los actos (párr. 12.27, pág. 47).

Aprecia este colegiado constitucional que las normas accionadas vulneran, entre otros, los artículos 40.15 y 50 constitucionales, asunto decidido de la manera siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con base en los argumentos anteriormente expuestos, resulta contrario al principio de razonabilidad las medidas adoptadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, mediante el primer numeral de la Ordenanza Núm. 12-2014 de veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014) y el primer numeral de la Resolución Núm. 08-2019 de cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), a la luz de las disposiciones consagradas en los artículos 40.15 y 50 constitucional. La certeza de este criterio alcanza un mayor grado de evidencia cuando comparamos las mismas con la adoptada por el citado artículo 8 de la Ley núm. 139-11 que, tal y como reseñamos en el acápite 12.19, si bien dispuso la prohibición de nuevas bancas de lotería, el legislador estableció parámetros claros, objetivos y razonables, permitiendo su conformidad con la Carta Sustantiva y los criterios de esta sede constitucional (párr. 12.30, pág. 49).

Para cerrar la fase argumental de esta decisión, este colegiado opta por considerar vulneradas otras normas constitucionales, a saber, las contenidas en los artículos: 6, 8, 51, 74.2, 93.1.a), 200 y 243.

No es posible admitir que una restricción reputada constitucionalmente válida, al mismo tiempo, resulte ser una restricción inconstitucional.

Pese a considerar *legítimas* las restricciones a la *instalación de nuevas bancas de lotería* realizadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal, *también* se afirma que esa misma medida vulnera por lo menos un derecho fundamental (el de libre empresa, según el cual: «El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes»).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, la restricción *que se dice legítima* resulta que vulnera el artículo 40.15 constitucional (según el cual: «A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica»).

Como resultado, si bien podemos compartir que las disposiciones aquí consideradas son objetiva y constitucionalmente reprobables desde la óptica de la indefinición temporal del impedimento para la instalación de bancas de lotería, por el contrario, no compartimos que la razón de fallo sea la que expone decisión en sus párrafos 12.27, 12.29 y 12.30, citados.

La pretensión de la norma no es la de instaurar requisitos para la instalación de bancas, sino la de no conceder el permiso de uso de suelo para que las instale quien no cumpla los requisitos de ley

La argumentación decidida por este colegiado constitucional, en el caso considerado, expone de manera reiterada la pretensión del Ayuntamiento Municipal de Azua como una que intenta impedir la instalación de bancas de lotería, por diversos motivos.

Lo que entendemos es que las normas accionadas no pretenden establecer requisitos para la instalación de bancas de lotería, sino regulan la concesión del permiso de uso de suelo municipal no a todos los interesados en instalar bancas de lotería, sino de ellos, a quienes necesiten construir el local en el terreno municipal. Se trata de una pretensión normativa totalmente válida, en términos constitucionales (artículos 199 y 201) y legales (artículos 52.c y 126 de la Ley Núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los requisitos para la instalación de bancas de lotería no los crean los ayuntamientos, sino el Ministerio de Hacienda

La decisión ahora considerada se apoya en el criterio de que la restricción normativa no es razonable porque no establece una limitación temporal al impedimento. En esa parte estamos de acuerdo porque se trata de asunto decidido (en las referidas TC/0001/14, TC/0280/14, entre otras).

No obstante, resulta admitido el criterio de que las normas atacadas en inconstitucionalidad omiten (...) **«realizar remisión normativa que permita precisar estos aspectos, generando la posibilidad de discrecionalidad y arbitrariedad administrativa, así como imprevisibilidad», y asimismo, no establecen (...) «criterios específicos bajo los cuales los destinatarios de la norma pueden obtener la aludida certificación».**

Exactamente las mismas normas cuestionadas prescriben que pueden instalar bancas de lotería sus propietarios, cuando «observen cabal cumplimiento de la ley». Pero tal remisión se considera *inexistente e incompleta*, pues se afirma de ellas que sus destinatarios (propietarios de bancas de lotería que pretenden construir en el territorio municipal un local para instalarlas) o no las identifican porque las normas no las precisan, o porque tales normas no definen *criterios específicos* para que pueda obtenerse *la certificación*.

Así las cosas, entendemos que la mención del segundo dispositivo de esta decisión, que admite la vulneración de los artículos 200 y 243 constitucionales, carece de sustento desde que las normas cuestionadas no establecen arbitrios, contribuciones, tasas, impuestos o tributos (que son las materias tratadas por esas normas).

De hecho, ocurre total y exactamente lo contrario a lo previsto en las normas constitucionales referidas, porque al expedir las regulaciones objetadas el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ayuntamiento municipal lo que ha hecho es *dejar de percibir* los ingresos que recibiría de los propietarios de bancas si ellos requirieran permisos de uso de suelo para instalarlas.

¿Era condición de validez de las normas cuestionadas, como asume esta decisión, replicar el contenido del armazón legal y reglamentario en materia de creación y operación de bancas de lotería para que la norma resultara válida y *completa*?

Ciertamente no, puesto que se trata de una actividad ajena a la función municipal. Basta información mínima para darse cuenta de que el Ministerio de Hacienda y su Dirección General de Casinos y Juegos de Azar han expedido diversas, amplias y hasta ahora consideradas suficientes regulaciones en torno a los requisitos para instalación de bancas de lotería. Quien desee incursionar en tal actividad comercial ya sabe de cierto hacia cuál o cuáles instituciones debe dirigir sus pretensiones y cuál es el contenido de apoyo documental exigido para satisfacer su propósito.

No solamente sería redundante, sino improcedente que un ayuntamiento municipal, incompetente para emitir permisos de instalación de bancas de lotería, defina mediante regulaciones de más bajo nivel en la jerarquía normativa cuáles son las reglas atinentes a una actividad cuya ejecución y vigilancia estricta tienen finalidad tributaria (la que le está constitucionalmente impedida) y corresponden al Ministerio de Hacienda. Como se afirma, tampoco lo ha hecho: a lo que se niega el ayuntamiento es a autorizar el uso de suelo (certificado de no objeción) cuando se trata de instalación de bancas de lotería.

Las normas atacadas generan imprevisibilidad normativa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se observa, la redacción del párrafo 12.29.a de esta decisión sostiene, acerca de la norma recurrida, que genera la posibilidad de discrecionalidad y arbitrariedad administrativa, así como imprevisibilidad.

Sin embargo, se ha establecido que la norma se limita a declarar, lo que hace de forma expresa y tajante, que el Ayuntamiento Municipal de Azua no expedirá permisos de uso de suelo para la instalación de bancas de lotería, nunca más, si los propietarios no tienen los permisos legales correspondientes.

¿De qué manera el mandato es «imprevisible» o genera «imprevisibilidad»? Nos parece meridianamente claro que quien no cumpla los requisitos (que crea el Ministerio de Hacienda), no puede ser favorecido con el permiso para construir una edificación en territorio municipal si lo que pretende con ella es instalar una banca de lotería.

Bastaría al propietario dirigirse a las autoridades pertinentes (lo que, de hecho, no se demuestra haber realizado) para que tal impedimento carezca de base. Si bien es posible que ese impedimento resulte constitucionalmente inválido, nos parece lo suficientemente claro: no se expedirá el permiso de uso de suelo para instalar bancas de lotería, si no se aportan los permisos de operación (que, se reitera y resume, no expide el ayuntamiento).

III. CONCLUSION

En conclusión, entendemos que las razones expuestas para retener la inconstitucionalidad de la Resolución Núm. 08-2019 de fecha cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y el primer numeral de la Ordenanza Núm. 12-2014 de fecha veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014), ambas emitidas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento Municipal de Azua, no son suficientes ni correctas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, sostenemos que la motivación o fundamento argumental de esta decisión no es correcto, puesto que: (i) las normas cuestionadas no pueden ser a la vez legítimas e inconstitucionales en relación con los artículos 40.15 y 50 constitucionales; y (ii) las normas cuestionadas carecen de relación con la materia tributaria, resultando por tanto cuestionable la aceptación de vulneración de los artículos 93, 200 y 243 constitucionales.

José Alejandro Vargas Guerrero, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha dos (2) del mes de octubre del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria