



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPUBLICA

SENTENCIA TC/0107/15

Referencia: Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días de mayo del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta el dos (2) de febrero de dos mil ocho (2008) por CEMEX Dominicana, S.A. contra la Resolución núm. 121-2007, de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, que establece un arbitrio de CINCO PESOS DOMINICANOS (RD\$5.00) por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte y el cobro de una contribución por rodaje aplicable a los vehículos que se desplazan por su ámbito territorial transportando hormigón, la cual será determinada por la Dirección de Impuestos y Rentas Municipales. La referida resolución, establece lo siguiente:

PRIMERO: Aprobar como el efecto aprueba establecer un arbitrio de RD\$5.00 Cinco pesos por cada metro cúbico que vendan las hormigonera que operan en este Municipio; SEGUNDO: las hormigoneras que no tengan su sede en este municipio, Santo Domingo Norte, cuando entren a este, se le cobrara un impuesto por rodaje, el cual será determinado para la Dirección de Impuestos Municipales; TERCERO: la Dirección de Impuestos y Rentas Municipales queda facultada para disponer el cobro de estos

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arbitrios; CUARTO: Comunicar la presente Resolución a la Administración Municipal a los fines correspondientes.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. La accionante, CEMEX Dominicana, S.A., mediante instancia del dos (2) de enero de dos mil ocho (2008), interpuso ante la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, una acción de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 121/2007, de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), la cual establece lo arriba indicado.

2.2. La indicada accionante pretende que se declare inconstitucional la Resolución núm. 121/2007, porque supuestamente vulnera los principios de legalidad y de razonabilidad, así como el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 121/2007, de fecha 23 de febrero de 2007, que establece un arbitrio de cinco pesos dominicanos (RD\$5.00) por cada metro cúbico que vendan las hormigoneras que operan en el municipio Santo Domingo Norte y el cobro de una contribución por rodaje, contra la cual se interpone la acción en inconstitucionalidad por violación del numeral 5 del artículo 8; numeral 1 del artículo 37, el numeral 2 del artículo 8, literal j; de la Constitución de la República de 2002.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.2. El contenido del artículo 8, numeral 5 del texto sustantivo de 2002, lo reproduce el artículo 40, numeral 15, de la Constitución de la República de 2010, que expresa: *A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

3.3. Lo establecido por la versión constitucional de 2002 en el artículo 37, numeral 1, está contenido en el numeral 1 del artículo 93, de la versión de 2010, el cual dice: *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.*

3.4. Lo establecido en el artículo 85 de la Constitución de la República de 2002, figura en el artículo 200 del texto supremo de 2010, en los términos siguientes: *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.*

3.5 El artículo 8, numeral 2, literal j, lo reproduce el artículo 69 de la vigente Constitución, el cual copiado parcialmente, expresa: *Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado*

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (...) 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley (...) 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa (...) 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio (...) 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley (...) 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

4.1 Los accionantes pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución núm. 121/2007, y al respecto alegan lo siguiente:

(...) la acción directa del recurso de inconstitucionalidad puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica que esté en pleno ejercicio de sus derechos, según lo consagra el artículo 67, ordinal 1º. de la Constitución, por lo que en el caso de la especie la empresa CEMEX DOMINICANA, S.A., como persona jurídica que produce y comercializa hormigón y cemento en todo el territorio nacional, incluyendo el Municipio de Santo Domingo Norte, tiene más que suficientemente justificada la capacidad, calidad y el derecho de demandar la inconstitucionalidad de la Resolución objeto de la presente impugnación, pues la misma impone un arbitrio cuya aplicación afectaría de manera directa a empresas que, como la accionante, se dediquen a la comercialización y venta de este tipo de

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

productos. En adición, la Resolución impugnada constituye una disposición que vulnera manifiestamente principios constitucionales esenciales y efectivos, por lo que la accionante procede igualmente, por medio del presente escrito, a denunciarla ante la Suprema Corte de Justicia como entidad guardiana de la Supremacía Constitucional”.

La vigencia, y sobre todo la aplicación que pueda hacerse de la Resolución en cuestión vulnera derechos fundamentales como son el derecho a la legalidad, el derecho al debido proceso y derecho a la razonabilidad de normar, todo lo cual evidencia la gravedad e importancia de la acción que por este escrito se somete. En adición, los efectos de la aplicación de la referida Resolución evidentemente causarían un agravio de tipo económico para la empresa accionante – así como para todas aquellas empresas similares ubicadas en este municipio- toda vez que la aludida Resolución pretende cobrar un impuesto directo a la venta de los productos comercializados por la denunciante, produciéndole, como se demostrará más adelante, dos situaciones ilegales y altamente perjudiciales: i) la falta de competencia del ayuntamiento para crear impuestos; ii) la doble tributación, pues un “arbitrio” se sumaría a otros impuestos sobre la venta como el ITBIS.

En el caso que nos ocupa, en vista de que el contenido íntegro de la Resolución es en su totalidad contrario a los postulados constitucionales que se desarrollan a continuación, su existencia total debe ser cuestionada, de ahí que la accionante solicite a esta

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Honorable Suprema Corte de Justicia la inconstitucionalidad por completo de la aludida Resolución”.

En el caso de la resolución objeto de la presente acción constitucional, ninguno de estos elementos esenciales para el establecimiento de un arbitrio se ha cumplido. Como se verá a continuación, por un lado los arbitrios creados por esta resolución trascienden el ámbito territorial del Municipio de Santo Domingo Norte, pues no solamente se estaría gravando a las empresas hormigoneras ubicadas en dicho municipio, sino también aquellas que, no estando ubicadas en este, transite por él (sic). Por otro lado, tampoco se está respetando, en relación a la configuración de los arbitrios, el elemento de pago, contrapartida o compensación por servicios que ofrece el ayuntamiento o por el uso de sus bienes, pues en ningún momento el Ayuntamiento de Santo Domingo ha demostrado que exista la prestación de servicio alguno, o el uso de bienes públicos de dicho municipio, en la actividad comercial desarrollada por las hormigoneras, tanto para el caso de las que se encuentran establecidas en dicho municipio, como para el caso de aquellas que sólo transiten por él.

(...) en el presente caso, las figuras creadas por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte no responden claramente a la naturaleza jurídica de lo que constituye un arbitrio. Es preciso recordar que en el Derecho Administrativo, la forma que se otorgue a los actos de la Administración no es determinante a la hora de establecer su verdadera naturaleza jurídica.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Al analizar la naturaleza jurídica real de las dos figuras creadas, resulta claro que, tal y como están formuladas, estas no son arbitrios municipales, puesto que no se relacionan con operaciones realizadas en el territorio del municipio, y no guardan relación con la prestación de un servicio o con el uso de bienes del Ayuntamiento, sino con las operaciones generales de las empresas. Estas figuras constituyen en realidad **verdaderos impuestos**: por un lado se estaría gravando no sólo las ventas que las empresas hormigoneras realicen dentro de ese municipio, si no las ventas totales de esas empresas, lo cual elimina la debida relación entre el arbitrio y las actividades desarrolladas en el municipio; por otro lado, se está estableciendo en adición un “impuesto” a cualquier empresa hormigonera cuando transiten dentro del territorio de ese municipio, lo cual vuelve a eliminar la debida relación entre el arbitrio y las actividades desarrolladas en el municipio.*

En cuanto al “arbitrio” del artículo Primero, dado que el mismo no se corresponde con el criterio de operaciones realizadas dentro del municipio, ni con el criterio de la contraprestación por servicios o bienes del municipio, esta figura se erige como un nuevo impuesto sobre las ventas, adicionándose al vigente Impuesto Sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), por lo que estaría dando lugar a una doble tributación aleatoria, que afectaría sólo a las empresas hormigoneras ubicadas en dicho municipio.

En adición, a través de la aprobación de este arbitrio se estaría generando una gran distorsión económica (...) una situación de

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discriminación injustificable entre una empresa de las sometidas al ámbito de aplicación de la resolución, y otra que, aun dedicándose a la misma actividad, no se encuentre sometida a estas cargas.

(...) el Tribunal señaló también, cómo el “arbitrio” establecido en la referida resolución tiene naturaleza de un impuesto, este colide con impuestos nacionales, tales como el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), por lo que la resolución en cuestión viola el artículo 85 de la Constitución de la República que sólo da facultad a los Ayuntamientos de crear gravámenes denominados arbitrios que rijan para el territorio o demarcación de su jurisdicción.

(...) que la Resolución examinada, al crear una figura jurídica cuya naturaleza es ilegal, ha violentado el principio de la legalidad tributaria y, por consiguiente, ha violentado también si presupuesto esencial para los administradores: el principio de legalidad en términos generales, consagrado en el artículo 8.5 de la Constitución, que constituye una garantía constitucional en tanto que protege a los administradores de imposiciones arbitrarias e irrazonables por la Administración.

(...) al dictar la Resolución 121/07, el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte incurrió en una franca violación (...) del derecho al debido proceso de los administrados sobre quienes recae el arbitrio creado por la Resolución.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) al igual que cualquier acto administrativo que surte efectos frente a terceros, una resolución municipal que imponga una obligación a los administrados -en este caso la creación de un arbitrio-, debe estar ante todo motivada. Sin embargo, la resolución No. 121/07 dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte carece de toda motivación y justificación legal: no hay un solo considerando en el que se explique o justifique la necesidad de crear este arbitrio. Es cierto que la ley no limita los casos en los que puede crearse un arbitrio, siempre que se cumplan los criterios de contraprestación y localidad, pero ello no significa que el Ayuntamiento no tenga que justificar de manera razonable la necesidad de crear el mencionado arbitrio”.

(...) tomando en consideración que la implementación de un arbitrio espera la prestación de un servicio o el uso de bienes propiedad del Ayuntamiento, la decisión adoptada por la Sala Capitular del Ayuntamiento Santo Domingo Norte, es totalmente arbitraria e irracional, puesto que, como ya se ha señalado, no responde a ninguno de los criterios del arbitrio, sino que impone un verdadero impuesto a la venta y un impuesto por rodaje carente de definición.

5. Pruebas documentales

1. Instancia relativa a la acción en inconstitucionalidad interpuesta por CEMEX, Dominicana, S.A., de fecha dos (2) de enero de dos mil ocho (2008), contra la Resolución núm. 121/2007.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Copia de Resolución núm. 121/2007, de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), aprobado por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte.
3. Escrito presentado por la Procuraduría General de la República, en fecha veintinueve (29) de diciembre de dos mil ocho (2008).

6. Intervenciones oficiales

6.1. Intervención de la Procuraduría General de la República

6.1.1. La Procuraduría General de la República, depositó, ante la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, un escrito de fecha veintinueve (29) de diciembre de dos mil ocho (2008), señalando, entre otras cosas, lo siguiente:

a. (...) *que como fundamento de su acción en inconstitucionalidad contra dicha Resolución, la impetrante alega que con la misma se violan los siguientes principios: a) Legalidad (artículos 37.1 y 85 de la Constitución de la República y 23.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; y, c) Razonabilidad de las normas (8.5 de la Constitución).*

b. (...) *que conforme la impetrante los textos constitucionales transcritos ponen de manifiesto “que si bien los ayuntamientos disponen de la potestad de crear arbitrios, la misma se encuentra sometida a los criterios definidos por la propia Constitución y las leyes, y a los procedimientos que el legislador pueda, a tales fines,*

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer”, lo que al momento de dictarse la Resolución impugnada estaba regido por la ley 3455 de 1952, la cual en, referencia a las atribuciones de los Ayuntamientos, disponía en su artículo 31.60, la de “establecer arbitrios y disponer de cuanto concierna a su fiel recaudación, los arbitrios a establecer por los Ayuntamientos, tanto del Distrito Nacional como de los municipios, se someterán previamente al Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia, para su correspondiente estudio y recomendación al Poder Ejecutivo.

c. (...) que en relación a lo alegado por la impetrante respecto a la violación del principio de legalidad, con total independencia de lo concerniente a las demás violaciones alegadas, es pertinente consignar que si bien la ley en cuyo marco se dictó la Resolución impugnada faculta a los ayuntamientos a establecer arbitrios, el ejercicio de esa facultad no es absoluto y tiene que limitarse al marco estricto que imponen la Constitución de la República y las leyes adjetivas.

d. (...) que de la lectura de la resolución impugnada ni de la instancia contentiva de la presente acción de inconstitucionalidad puede determinarse que se haya dado cumplimiento o no al procedimiento establecido en el artículo 31.60 de la ley 3455 de 1952 para la validez de los arbitrios que pueden establecer los ayuntamientos, lo que impide apreciar si se cumplió con el proceso administrativo al dictar dicha resolución.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. (...) *por otra parte, es evidente que la Resolución impugnada, al gravar las ventas de las hormigoneras con sede en el municipio de Santo Domingo Norte, colide con otro impuesto establecido mediante una ley anterior, como es el que grava la transferencia de bienes industrializados, por lo que al dictar la misma, el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte incurrió en violación al artículo 85 de la Constitución de la República.*

f. (...) *que por otra parte, la Resolución impugnada, dispone además la imposición de un impuesto por concepto de rodaje a las hormigoneras que no tengan sede en el municipio de Santo Domingo Norte, que les será aplicado cuando entren a este, lo cual constituye una franca violación al artículo 37.1 de la Constitución de la República cuyo texto ha sido transcrito previamente en el presente dictamen, el cual establece como una facultad exclusiva del Congreso el establecimiento de impuestos.*

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

7.1. Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.2. La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en instancia única de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

8.1. En lo relativo a la calidad de la accionante, es preciso destacar que la acción fue interpuesta mediante instancia de fecha diez (10) de agosto de dos mil siete (2007), por lo que se aplica el criterio establecido por este Tribunal Constitucional en las sentencias TC/0013/12 del 10 mayo de 2012; TC/0017/12 del 13 de junio de 2012; TC/0022/12, TC/0023/12, TC/0024/12 y TC/0025/12, del 21 de junio de 2012, respectivamente; TC/0027/12 del 5 de julio de 2012; TC/0028/12 del 3 de agosto de 2012; TC/0032/12 y TC/0033/12, ambas del 15 de agosto de 2012, pues el presente caso se ajusta a lo decidido en las referidas decisiones. Esto así, porque se trata de un asunto pendiente de fallo desde el año dos mil siete (2007) y la procedencia o admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad estaba sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución de la República vigente en 2002, la cual admitía las acciones incoadas por “una parte interesada”. Dado el hecho de que este Tribunal no puede alterar situaciones jurídicas suscitadas conforme a una legislación anterior, sobre todo porque la calidad es una cuestión de naturaleza procesal-constitucional, el casi, deviene en una excepción al principio de aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.2 El artículo 67.1 de la referida Constitución de 2002 otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el presidente de la República, los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional y por “*cualquier parte interesada*”. En lo que concierne a la noción de *parte interesada*”, la propia Suprema Corte de Justicia estableció en la Sentencia núm. 14, de fecha 30 de septiembre de 1998:

Considerando, que parte interesada es aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual realice un acto, uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria (...)”.

En este sentido, y dado el hecho de que la parte accionante está formulando denuncias graves sobre supuestas actuaciones violatorias de preceptos de la Constitución de la República que le afectan, este Tribunal arriba a la conclusión de que misma tiene calidad para accionar.

9. Procedimiento aplicable en la presente acción directa de inconstitucionalidad

9.1 La Constitución del año 2002 objeto de reforma en un proceso que culminó con la proclamación de la actual Carta Sustantiva del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), siendo esta última la norma constitucional

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo las mismas reglas, principios y derechos constitucionales que invocaba la accionante, a saber:

9.2.1 La accionante en inconstitucionalidad alega que la aplicación de la Resolución núm. 121-2007, de fecha 23 de febrero de 2007, emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte vulnera el principio de legalidad, el derecho fundamental al debido proceso y el principio de razonabilidad de las normas lo que contraviene la Constitución de la República, en particular lo preceptuado en el artículo 8, numeral 5, de la Constitución de 2002, cuyo contenido se encuentra ahora consagrado en el artículo 40, inciso 15, de la Constitución de 2010.

9.2.2 La aseveración de que en el caso se viola el derecho a la igualdad de todos ante la ley, establecido en el artículo 100 de la Constitución de 2002 y consagrado en el artículo 39 del texto sustantivo de 2010.

9.2.3 La consagración de que las exenciones relativas a los impuestos deben ser aplicadas cuando tengan por finalidad una utilidad pública e interés social está consignada en el artículo 110 de la Constitución de la República de 2002 y figura en el artículo 221 de la versión constitucional de 2010.

9.2.4 Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por la parte accionante al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto las disposiciones constitucionales invocadas en su acción directa, procede en consecuencia, aplicar los textos de la Constitución de la República vigente a partir de 2010, y, en consecuencia, establecer si la norma atacada, Resolución

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 121-2007, de fecha 23 de febrero de 2007, emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, resulta contraria a la Constitución.

10. Sobre el fondo de la acción

La parte accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución 121/2007, de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007).

10.1. Conviene precisar que la solución del presente caso tendrá como base esencial el precedente creado por la Sentencia TC/0067/13, de fecha dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013), la cual abordó lo concerniente a los arbitrios municipales.

10.2. En efecto, analizada la referida resolución núm. 121/2007, nos percatamos de que ciertamente con ella se crea el pago de un arbitrio ascendente a cinco pesos dominicanos (RD\$5.00) por cada metro cúbico que vendan las hormigoneras que operen en este municipio y aquellas que no tengan su sede dentro de su jurisdicción cuando ingresen o transiten por este se les tendrían que pagar un impuesto por rodaje y el monto del mismo de acuerdo a esta resolución será determinado por la Dirección de Impuestos Municipales.

10.3. La implementación de tasas y arbitrios por los ayuntamientos de nuestro país está reglamentada por la Constitución de la República vigente, la cual precisa en su 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*

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

10.4 En este orden, la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y de los Municipios, de fecha 20 de julio del 2007 señala en el artículo 284: *Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá en el 3% de los ingresos brutos, procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas. Dichas tasas son compatibles con otras que puedan establecerse por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal de las que las mencionadas empresas deban ser sujetos pasivos. Párrafo.- Para el municipio determinar el porcentaje de los ingresos brutos, solicitará las informaciones correspondientes a la Dirección General de Impuestos Internos, quien deberá colaborar en todo lo que sea necesario para que el ayuntamiento haga efectiva la liquidación del tributo debido.*

10.5. En la especie, se puede apreciar que la aludida resolución del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte es violatoria de la Constitución de la República, por cuanto al pretender esta corporación crear un arbitrio sobre las ventas directas de las hormigoneras, grava sus ingresos económicos que provienen de las actividades productivas que estas desarrollan en el referido ámbito municipal, sin que en tal sentido haya intervenido una normativa aprobada por el Congreso Nacional.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.6. Además, en tales circunstancias la aplicación de un arbitrio de esta naturaleza colidiría con un impuesto ya establecido por ley, tal y como resulta el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados (ITBIS), toda vez que este grava todo proceso de transformación que modifique el estado natural de un bien o de bienes que sirvan de materia prima con la finalidad obtener un producto terminado. De ahí que dicha resolución transgrede lo que preceptúa la Constitución de la República vigente en el citado artículo 200.

10.7. En lo que concierne al ordinal segundo de la resolución emitida por la corporación edilicia de Santo Domingo Norte, relativo al cobro de un impuesto por rodaje a ser aplicado a las hormigoneras que transiten dentro del ámbito geográfico del municipio que esta comprende, el mismo colidiría con el Impuesto de Circulación Vehicular establecido en el artículo 9 de la Ley núm. 241, de Tránsito de Vehículos de Motor, de fecha 3 de enero de 1968, modificado por la Ley núm. 253-12.

10.8. Ya este tribunal en su Sentencia TC/0089/14, del 26 de mayo de 2014, hace reafirma el precedente sentado con respecto al cobro de arbitrios, expresando: (...) *en la Sentencia TC/0067/13, han sido delimitados y estatuidos los preceptos que, armónicamente con la Constitución, gobiernan los arbitrios e impuestos de naturaleza municipal y se ha dispuesto lo siguiente: 'La 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 Núm. 176.07, el cual dispone que solo podrán ser establecidos siempre y cuando los mismos no colidan con los impuestos nacionales (...) ni con la Constitución o las leyes de la República. b) De esto se desprende que los arbitrios municipales fijados por los ayuntamientos, a*

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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; c) Para determinar si un arbitrio municipal tiene la vocación de interferir en el ámbito de aplicación del Artículo 200 de la Constitución y transformarse en un impuesto, se hace necesario identificar cuáles son los tipos de arbitrios que pueden fijar los ayuntamientos; d) De acuerdo con el contenido de las disposiciones de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, se puede constatar que los ayuntamientos pueden establecer los arbitrios municipales de dos formas, a través de una tasa o de una contribución especial; e) Las contribuciones especiales no tienen la capacidad de entrar en el ámbito de aplicación de un impuesto, debido a que en virtud del artículo 291 de la Ley 176-07, el mismo se aplica cuando un munícipe obtiene un beneficio o un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter municipal; f) En cuanto a las tasas, la única que pudiere tener la vocación de transformarse en un impuesto, sería la establecida en virtud de lo dispuesto en el artículo 284 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, que otorga la facultad de establecer una tasa del 3% de los ingresos brutos, de los concejos de regidores de los municipios por ser la entidad jerárquica de la administración y gobierno local de los ayuntamientos, y que tiene la facultad para dictar las normas y directrices generales que serán implementadas en los municipios y distritos municipales que están dentro de su ámbito de competencia territorial.

10.9. Con respecto al caso que nos ocupa, esta misma decisión judicial precisa: (...) *fijar arbitrios implica la obligación de respetar el principio establecido en el artículo 100 de la Constitución, y el literal a) del artículo*

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

274 de la Ley No. 176-07, el cual dispone que solo podrán se establecidos siempre y cuando los mismos no colidan con los impuestos nacionales (...) ni con la Constitución o las leyes de la República.

10.10. En lo referente a la invocación de la accionante en cuanto al artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el mismo está restringido a lo atinente a derechos políticos, por lo que en la especie, este precepto no aplica.

10.11. La sentencia objeto del presente recurso ha sido dictada sobre la base de la razonabilidad, toda vez que la misma por ser idónea no ha desbordado el principio de proporcionalidad, cuestión que sufraga a favor de una sana administración de la justicia constitucional.

10.12. La aplicación de la referida resolución constituiría una violación al derecho de igualdad que debe prevalecer siempre, y en este caso en particular, entre empresas que desarrollan una misma actividad, pues no serían impactadas por la indicada resolución aquellas que se encuentren radicadas en esa demarcación territorial. La Constitución de la República establece que las empresas deben recibir del Estado las mismas condiciones y tratamiento, conforme lo establece el artículo 221: *La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas.*

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.13. En ese sentido y en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución, la Resolución núm. 121-2007, del 23 de febrero de 2007, librada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, deviene en una disposición nula de pleno derecho.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; y Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

Por las razones de hecho y de derecho indicadas anteriormente el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción directa en inconstitucionalidad incoada por CEMEX Dominicana, S.A. contra la Resolución núm. 121/2007, de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, por violar los artículos 39, 40.15, 93.1 y 200 de la Constitución de la República.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción directa en inconstitucionalidad, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República la Resolución núm. 121/2007, de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte.

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: PRONUNCIAR la nulidad absoluta de la referida resolución núm. 121/2007, emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, por los motivos expuestos.

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

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la accionante, CEMEX Dominicana, S.A., y al Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Norte.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario

Sentencia TC/0107/15. Expediente núm. TC-01-2008-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta Cemex Dominicana contra la Resolución núm. 121/2007, dictada por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte el veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), que establece un arbitrio de cinco pesos (RD\$5.00), por cada metro cúbico que vendan las empresas hormigoneras que operan en el municipio de Santo Domingo Norte, y el cobro de un impuesto por rodaje cuando ingresen a dicho municipio.