



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0357/15

Referencia: Expediente núm. TC-03-2014-0003, relativo al conflicto de competencia entre la Junta del distrito municipal Cabarete y el Ayuntamiento del municipio Sosúa del diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los catorce (14) días del mes de octubre 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, específicamente las previstas en los artículos 185.3 de la Constitución, y 9 y 59 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Presentación del caso

El veintisiete (27) de diciembre de dos mil trece (2013), la alcaldesa del municipio Sosúa, Licda. Ileana Newman, notificó a la Junta del distrito municipal Cabarete, la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia núm. 152-2013, dictada por el Tribunal Constitucional, el doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), relativa a un conflicto de competencia entre el municipio de Higüey y el distrito municipal Verón. Posteriormente, en el mes de enero del dos mil catorce (2014), la referida alcaldesa solicitó una reunión con la subdirectora del distrito municipal Cabarete, Licda. Raquel Sierra, a los fines de imponerle una distribución entre el municipio y el distrito municipal, de los ingresos que se produjeran en el territorio del distrito municipal de Cabarete.

El municipio Sosúa, desde el mes de marzo de dos mil catorce (2014), inició el cobro de los arbitrios en el territorio del distrito municipal Cabarete. Específicamente, el veintitrés (23) de mayo de dos mil catorce (2014), el tesorero del Ayuntamiento de Sosúa, por instrucciones de la alcaldesa, mediante Recibo núm. 7655, por valor de ochenta mil pesos dominicanos (\$80,000.00) cobró unilateralmente arbitrios por permiso de construcción y uso de suelo, del territorio del distrito municipal Cabarete, al señor Adrián Nova, residente de Cabarete, en Perla Marina Cabarete.

Según lo expuesto en la instancia introductiva del presente caso, el cuatro (4) de junio de dos mil catorce (2014), la alcaldesa del municipio Sosúa intimó a la subdirectora de la Junta del distrito municipal Cabarete, a dejar de cumplir con su responsabilidad constitucional de ejercer el gobierno local en ejecución del presupuesto municipal del dos mil catorce (2014), impidiéndole cobrar los arbitrios que corresponde al distrito municipal.

Producto de las actuaciones precedentemente descritas, el diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014), la Junta del distrito municipal Cabarete presentó el conflicto de competencia contra el municipio Sosúa, por el recaudo de arbitrios relativos al uso de suelo y permisos de construcción, que se generan en su territorio. A criterio de la accionante, dichos arbitrios son cobrados por el Ayuntamiento del municipio Sosúa, en alegada violación de la irretroactividad de la ley que afecta el presupuesto anual del distrito municipal Cabarete correspondiente al año dos mil catorce (2014).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Planteamiento del problema

La Junta del distrito municipal Cabarete, conforme su instancia depositada el diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014), presenta una acción en conflicto de competencia contra el Ayuntamiento del municipio Sosúa, por el recaudo de arbitrios relativos al uso de suelo y permisos de construcción, que se generan en su territorio.

La instancia supra-indicada fue notificada por la Secretaría de este tribunal a la alcaldesa del municipio Sosúa, vía el Juzgado de Paz de Sosúa, mediante la Comunicación núm. SGTC-1673-2014, del treinta (30) de junio de dos mil catorce (2014).

3. Pretensiones y fundamentos del accionante

En apoyo de sus pretensiones, la accionante argumenta lo que se resume a continuación:

a) En dichos actos administrativos, la alcaldesa del municipio Sosúa no indica en cuáles normativas constitucionales o legales ampara su ilícito proceder. En el municipio de Sosúa no existe ninguna ordenanza de la Oficina de Planificación Municipal que establezca, conforme a la Ley núm. 6232, el uso de suelo y, en consecuencia, constituya un parámetro en el cual el municipio de Sosúa pueda basar su actuación administrativa. De igual forma, no ha sido hecha ninguna publicación del Concejo de Regidores, que convoque al distrito municipal Cabarete o a sus ciudadanos, a la discusión de arbitrios para el municipio Sosúa, como lo establecen la Ley núm. 176-11 y el procedimiento administrativo.

b) Por otra parte, no existe ninguna norma pública dictada por el Concejo de Regidores, que haya sido notificada al distrito municipal Cabarete, que disponga que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los arbitrios del distrito municipal Cabarete deban ser cobrados por el tesorero municipal Sosúa.

c) La Alcaldesa del Municipio de Sosúa, tiene funciones ejecutivas y administrativas, exclusivamente, en el territorio de Sosúa, entidad de derecho público que es administrativamente independiente de Cabarete. La vinculación del Distrito Municipal con el Municipio es estrictamente en el ámbito normativo y de fiscalización, que compromete al Concejo de Regidores, no al alcalde, tal y como dispone la Ley núm. 176-11.

d) El presupuesto del distrito municipal Cabarete, remitido al Concejo Municipal de Sosúa para el año dos mil catorce (2014), asciende a la suma de RD\$36,841,009.39, de los cuales el 27% por ciento, es decir, la cantidad de RD\$9,900,000.00, la constituyen arbitrios tradicionalmente cobrados por el uso de suelo y las construcciones y, en consecuencia, la alcaldesa ha sustraído, en tres meses, la suma de RD\$2,475,000.00, destruyendo la capacidad financiera de Cabarete para atender los servicios públicos que debe a sus ciudadanos. Los actos indicados violan los artículos 69, 138 y 243 de la Constitución, así como la Ley núm. 176/07 y la Ley núm. 6232, y en particular, el artículo 110 que consagra la irretroactividad de la ley, toda vez que afecta, retroactivamente, el presupuesto anual del distrito municipal del dos mil catorce (2014).

e) La Constitución dominicana dispone, en su artículo 199, que el gobierno local está conformado por el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales, personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones que gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo.

f) El artículo 201 de la Constitución establece que el gobierno de los distritos municipales estará a cargo de una junta de distrito, integrada por un director, que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuará como órgano ejecutivo, y una junta de vocales, con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización.

g) La Ley núm. 176-07, en su artículo 52, en cuanto a las atribuciones del Concejo de Regidores, señala las siguientes: h) la ratificación de los presupuestos de los distritos municipales; ñ) conocer y aprobar los informes trimestrales de los distritos municipales, como facultad del Concejo Municipal, no del alcalde. El artículo 60 de la citada ley que recoge las atribuciones del alcalde, no concede facultad alguna para cobrar, intervenir o fijar tasas, en el territorio de los distritos municipales.

h) Por otra parte, la citada ley núm. 176-07 dispone, en su artículo 82, que los directores y vocales tienen, limitadas a su demarcación, las mismas atribuciones que los alcaldes y regidores de los municipios a los cuales pertenecen, con las excepciones siguientes, que requieren previa autorización del Concejo Municipal para realizar empréstitos, apropiar o enajenar bienes, creación de arbitrios y autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones. De ahí que, es evidente que obtenida la autorización para realizar préstamos, estos ingresan a las cuentas bancarias del distrito municipal y se cubren con sus ingresos. La aprobación de bienes ratificada por el Concejo Municipal, engrosa el patrimonio del distrito municipal, al igual que el ingreso de su enajenación. Es obvio que cuando los arbitrios son creados en su territorio, los ingresos corresponden al distrito municipal y sus ciudadanos, puesto que allí se generan el servicio que le sirve de justificación y los gastos. En conclusión, el distrito municipal es una persona jurídica de derecho público, desconcentrada, dueña de su patrimonio e ingresos de su territorio, sometida a la fiscalización del Concejo Municipal, pero no a la expropiación de sus bienes e ingresos por el alcalde.

i) El Tribunal Constitucional, al juzgar un conflicto de competencia entre los entes de derecho público, municipio de Higüey y distrito municipal Verón, se refirió expresa y únicamente: a) la capacidad de los distritos municipales de disponer de oficinas de planeamiento urbano, reservadas por la Ley núm. 176-07 y por la Ley



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 6232 a los ayuntamientos, incluso a los ayuntamientos de más de 50,000 habitantes y b) la capacidad normativa de crear arbitrios de los distritos municipales, que no son el caso objeto de la presente instancia.

j) El tema de quien recibe los arbitrios generados en “su territorio” quedó válidamente resuelto en el conflicto de los ayuntamientos de municipios y distritos con la Generadora de Punta Cana, con la Sentencia TC-0100-2013, en ocasión en la que el Tribunal Constitucional estableció que dichos impuestos corresponden al territorio en donde se generan.

k) No sólo es responsabilidad del Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia, sino en particular “dirimir las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones” o creadas por sus decisiones, como es el caso.

Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionante concluye solicitando al tribunal lo que se transcribe a continuación:

Primero: declarar buena y válida la presente instancia relativa a un conflicto de competencia para el recaudo de arbitrios, tanto por el uso de suelo, como por los permisos de construcción; Segundo, disponer, conforme al espíritu del constituyente, tal y como obra, tanto en la Constitución como en la Ley 176-11 y 6232, que es competencia del Distrito Municipal de Cabarete, recaudar, en su territorio, los arbitrios establecidos por el Concejo Municipal de Sosúa, con el objeto de atener los servicios públicos e inversiones de sus ciudadanos y residentes; Tercero, conforme lo dispone la Ley 137-11, dictar sentencia exhortativa, a los fines de que el Congreso Nacional, dicte las normas de lugar, a los fines de establecer un procedimiento administrativo, tanto para la tramitación de planos y permisos, así como para la aprobación y distribución de dichos arbitrios; Cuarto, a los fines de constreñir al cumplimiento de la sentencia a intervenir, que se le imponga un astreinte de CINCUENTA MIL PESOS



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DOMINICANOS (RD\$50,000.00) por cada día de retraso en el cumplimiento de la sentencia a intervenir, liquidable a favor de la Asociación de Distritos Municipales, a la Licda. Ileana Newman, personalmente y al Ayuntamiento de Sosúa.

4. Pretensiones y fundamentos de la parte accionada

El Ayuntamiento del municipio Sosúa, mediante su instancia depositada el veintisiete (27) de agosto del año dos mil catorce (2014), remite su escrito de defensa al conflicto de competencia interpuesto por la Junta del distrito municipal Cabarete, argumentando lo que se resume a continuación:

a) Mediante el Acto núm. 655/2014, instrumentado por el ministerial Dany R. Ynoa Polanco, alguacil de estrados de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del distrito judicial de Puerto Plata, del veintisiete (27) de diciembre del año dos mil trece (2013), el Ayuntamiento del municipio Sosúa notificó a la Junta del distrito municipal Cabarete, copia íntegra de la Sentencia núm. TC-0152-2013, dictada por el Tribunal Constitucional el doce (12) de septiembre del año dos mil trece (2013).

b) Posteriormente, mediante el Oficio núm. 001-2014, del cuatro (4) de junio del año dos mil catorce (2014), el director del departamento legal del Ayuntamiento del municipio Sosúa, le envió al mayor Adriano Aragonés Martínez, encargado del destacamento de la Policía Nacional en el distrito de Cabarete, una formal solicitud de no otorgamiento de los miembros de la Policía Nacional a los inspectores de la Junta del distrito municipal Cabarete, porque estos estaban obstruyendo la implementación de los permisos otorgados por la oficina de planeamiento urbano del Ayuntamiento de Sosúa, conforme a las previsiones de la Constitución y las Leyes Números. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, y 6232-63, sobre Planificación Urbana, anexándole una copia del acto contentivo de la notificación de la referida Sentencia núm. TC-0152-2013.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Por demás, vale señalar que conforme consta en el escrito introductorio de la presente acción, el hecho matriz de la controversia surgida entre los dos entes locales nació cuando el veintitrés (23) de mayo de dos mil catorce (2014), el tesorero del Ayuntamiento de Sosúa, por instrucciones de la alcaldesa, mediante Recibo núm. 7655, por valor de ochenta mil pesos dominicanos (\$80,000.00), cobró unilateralmente arbitrios por permiso de construcción y uso de suelo, del territorio del distrito municipal Cabarete, al señor Adrián Nova, residente de Cabarete, en Perla Marina Cabarete.

d) Los límites del desarrollo de las competencias de los entes locales se reducen a los principios de organización territorial consagrados en la Constitución. En ese sentido, la división político-administrativa concibe el territorio de la República en regiones, provincias, municipios, distritos municipales y secciones. El gobierno de los municipios está a cargo del ayuntamiento, mientras que el gobierno de los distritos municipales está a cargo de una junta distrital.

e) La potestad tributaria en el ámbito de los gobiernos locales está establecida sólo a favor de los ayuntamientos, excluyendo a las juntas de distritos municipales. En consecuencia, el Ayuntamiento del municipio de Sosúa es el competente, por vía de su oficina de planeamiento urbano, para cobrar todos los impuestos, arbitrios y tasas por servicios municipales generados en “cualquier parte de su territorio”, y derivados del uso de suelo y permiso de construcción.

f) En cuanto a la conformación de los gobiernos locales, el artículo 7, letra c, de la Ley núm. 176-07, prevé que, además del ayuntamiento, se consideran entidades municipales sujetas de sus disposiciones, las juntas de distritos municipales, como órganos desconcentrados del ayuntamiento del municipio, y que ejercerán gobierno sobre los distritos municipales. En ese mismo tenor, el artículo 82 de dicha ley describe las atribuciones y limitaciones competenciales del director y vocales de los distritos municipales, en la forma siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las y los directores y vocales de los distritos municipales tienen, limitado a su demarcación territorial, las mismas atribuciones que las/os síndicas/os y regidoras/es del municipio al cual pertenecen, con las excepciones siguientes, que previa autorización del Concejo Municipal: a. Realizar empréstitos; b. Apropiar y enajenar bajo cualquier forma bienes municipales sin importar su naturaleza; c. La creación de arbitrios de cualquier naturaleza; d. Autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de conformidad con la ley que regula la materia.

g) En relación con la creación de oficinas de planeamiento urbano, el artículo 126 de la Ley núm. 176-07, dispone 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, regular y gestionar el planeamiento urbanístico, el uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha dicho en su Sentencia TC-0152-2013 que:

Analizadas las disposiciones que integran los citados textos de la Constitución y el desarrollo legislativo contenido en la Ley núm. 176-07, específicamente los artículos 5, 7, 77, 79 y 82, así como el artículo 8 de la Ley núm. 6232-63 sobre Planificación Urbana, se infiere que la creación de una oficina de planeamiento urbano y el otorgamiento de permisos relacionados a la construcción, demolición y uso de los terrenos que se encuentren en su territorio, es facultad de los ayuntamientos.

h) Lo primero que plantea la parte accionante como argumento es que “cuando los arbitrios son creados en su territorio, a solicitud suya, por el Concejo de Regidores, los ingresos corresponden al Distrito Municipal y a sus ciudadanos, puesto que allí, en su territorio se genera el servicio que le sirve de justificación y los gastos” (Ver las págs. 5 y 6 de la acción). El Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Sosúa no ha creado ningún tipo de arbitrio por el uso del suelo en el territorio de la Junta



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distrital de Cabarete, ni a solicitud de esta, ni por iniciativa propia, toda vez que no estamos en presencia de un arbitrio creado por resolución u ordenanza, sino de un arbitrio municipal establecido por una ley especial, por lo que la Junta del distrito municipal Cabarete no tiene capacidad tributaria para cobrar ningún tipo de arbitrio por el uso de suelo y construcción, sino que quien debe hacerlo es el Ayuntamiento del municipio Sosúa.

i) Por otra parte, la accionante plantea que la alcaldesa del municipio Sosúa no puede cobrar en beneficio del ente local que ella representa, los arbitrios municipales que han sido establecidos por leyes especiales, por concepto de uso de suelo y construcción, toda vez que ese cobro colidiría con los eventuales ingresos que, por ese mismo concepto, entrarían como partidas de ingresos establecidas en el presupuesto formulado por la Junta del distrito municipal Cabarete para el año dos mil catorce (2014). Al respecto, el artículo 110 de la Constitución no tiene ningún tipo de aplicación para la controversia de que se trata, ya que no existe ninguna “seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior” que se pueda afectar o alterar.

j) En cuanto al argumento planteado por el accionante sobre la existencia de un supuesto precedente constitucional de la Sentencia TC-0100-2013, en la que señala que “el Tribunal Constitucional estableció que dichos impuestos corresponden al territorio en donde se generan”, cabe aclarar que ese caso se trata del artículo 134 de la Ley núm. 125-01, General de Electricidad, que prescribe una tasa de contraprestación del 3% por la utilización del espacio público municipal, lo cual es totalmente diferente al caso que aquí se trata, de donde resulta innecesario seguir replicando contra el quejoso, ya que a nada práctico conduciría.

Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionada concluye solicitando al tribunal lo que se transcribe a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primero: Que este Honorable Tribunal Constitucional dicte una sentencia de reiteración de jurisprudencia, estableciendo así que para la solución de esta controversia se aplica el conjunto de reglas jurisprudenciales definidas en un caso previo sobre el cual se dictó la Sentencia TC-0152-2013, de este Tribunal Constitucional, de fecha 12 de septiembre del año 2013, mediante la cual se procedió a “RECHAZAR en cuanto al fondo la referida acción en conflicto de competencia, y en consecuencia, DECLARAR que en el Distrito Municipal de Verón Punta Cana es un órgano desconcentrado del Municipio Salvaleón de Higüey, y por tanto, carece de competencia para crear una Oficina de Planeamiento Urbano y la concesión de permiso para la construcción, demolición y uso de suelo en su demarcación territorial, así como para la creación de arbitrios de cualquier naturaleza, sin previa autorización del Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Salvaleón de Higüey, por ser este el órgano con facultad normativa y reglamentaria, conforme a las previsiones de la Constitución y las Leyes núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios y 6232-63 sobre Planificación Urbana; Segundo: Que se rechace el pedimento mediante el cual la parte accionante solicita a este Tribunal “disponer, conforme al espíritu del constituyente, tal y como obra, tanto en la Constitución como en la Ley 176-11 (sic) y 6232, que es competencia del Distrito Municipal de Cabarete, recaudar, en su territorio, los arbitrios establecidos por el Concejo Municipal de Sosúa”, ya que sobre estos mismos puntos existe la mencionada sentencia interpretativa, la cual, por tratarse de una jurisprudencia constitucional, tiene efectos erga omnes y cosa juzgada sobre la presente acción; Tercero: Que rechace el pedimento mediante el cual la parte accionante solicita a este Tribunal “disponer, conforme lo dispone la Ley No. 137-11, dictar sentencia exhortativa, a los fines de que el Congreso Nacional, dicte las normas de lugar, a los fines de establecer un procedimiento administrativo, tanto para la tramitación de planos y permisos, así como para la aprobación y distribución de dichos arbitrios”, toda vez que existiendo ya una pertinente y abundante “habilitación precedente” de normas legales para tales fines,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resulta innecesario hacer tal exhortación al Congreso Nacional para que legisle sobre un asunto domestico donde no hay garantías que proteger; Cuarto: Que compruebe que la potestad tributaria en el ámbito de los gobiernos locales está establecida solo a favor de los ayuntamientos, excluyendo a las juntas de distritos municipales. En consecuencia, el Ayuntamiento del Municipio de Sosúa es el competente, por vía de su Oficina de Planeamiento Urbano, para cobrar todos los impuestos, arbitrios y tasas por servicios municipales generados en “cualquier parte de su territorio”, y derivados del uso de suelo y permiso de construcción, declarando que la Junta Distrital de Cabarete no tiene competencia para imponerlos y menos para cobrarlos, ya que el que no puede lo menos tampoco puede lo más.

5. Escrito de réplica de la accionante al escrito de defensa de la accionada.

El distrito municipal Cabarete, mediante su instancia depositada el diecisiete (17) de septiembre del año dos mil catorce (2014), remite su escrito de réplica al escrito de defensa presentado por la parte accionada, argumentando lo que se resume a continuación:

a) En un rosario de admisión de sus faltas, el Escrito cita el Acto núm. 140-2014, notificación de advertencia, que refiere el Acto núm. 600-2013, del veintisiete (27) de diciembre de dos mil trece (2013), mediante el cual indican que los distritos municipales conforme a la Sentencia núm. 152-2013, carecen de competencia para crear oficinas de planeamiento urbano, que no es el caso, puesto que como hemos indicado, Cabarete no ha creado OPU.

b) La oficina de planeamiento urbano, contrario a lo que indica el escrito, carece de potestad tributaria porque, una cosa es aprobar los planos, una cuestión técnica, y otra muy distinta es fijar los arbitrios que se paga por el uso de suelo o la construcción, que en el caso de los ayuntamientos, es potestad exclusiva del Concejo de Regidores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) El escrito se basa en dos falsedades; la primera cuando establece que la potestad tributaria está establecida sólo a favor de los ayuntamientos y sus iguales desconcentrados, los distritos municipales, conforme al artículo 255 de la Ley núm. 176-07, norma que determinó derechos adquiridos, en cuanto a la distribución de todos los arbitrios establecidos con anterioridad a su promulgación en el año dos mil siete (2007).

d) El escrito recoge lo establecido en el artículo 184 de la Constitución, en el sentido de que las decisiones rendidas por el Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes y derivan de ello consideraciones sobre el efecto *erga omnes* de sus decisiones, cuestiones que no están en discusión, sobre las cuales, sin embargo, conviene una breve reflexión. Las decisiones del Tribunal Constitucional que declaran una norma no conforme a la Constitución, por su propio imperio, la expulsa del derecho positivo; en consecuencia, su efecto es oponible a todo el mundo, no ha discusión al respecto; empero, ese no es el caso. Los precedentes jurisprudenciales sobre “cuestiones particulares”, como viene a ser el conflicto de competencia, tienen igualmente efecto vinculante para las partes involucradas y las decisiones constituyen precedentes jurisprudenciales, para el “tema juzgado”, no para la diversa cantidad de matices, de otros hechos y de sujetos distintos, que generan casos diferentes.

e) En resumen, la jerarquización de la vida municipal, con su consecuente ejercicio tutelar, no constituyen una licencia de confiscación de los ingresos del territorio tutelado en beneficio del tutelador.

f) La realidad es que si bien la capacidad normativa corresponde a Sosúa, el dinero se genera y pertenece a Cabarete, y el único órgano con facultad normativa y reglamentaria, que es el Concejo que aprobó ambos presupuestos, no la alcaldesa, no ha emitido ninguna autorización y, en consecuencia, sus actos y actuaciones, son contrarios a derecho, violatorios del debido proceso y nulos por su evidente incompetencia administrativa territorial.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) La oficina de planeamiento urbano existe en los ayuntamientos para asesorar, ayudar técnicamente a los distritos, unidades municipales desconcentradas más pequeñas y con menos recursos, no para perjudicarlas confiscándoles una parte de sus ingresos.

h) El presente conflicto de competencia, representado en la confiscación de ingresos por arbitrios, por una administración, que corresponden territorialmente a otra representa una violación al principio de equidad tributaria contenido en el artículo 243 de la Constitución. Que dicha confiscación excede la atribución de establecer arbitrios que la Constitución reserva al Concejo Municipal, en perjuicio de los ciudadanos de los distritos municipales que tributan en su territorio para con dicho ingreso atender los servicios públicos de su comunidad, no de otra.

i) La alcaldesa y sus funcionarios no son competentes para actuaciones administrativas en el territorio del distrito municipal Cabarete y menos aún, para prohibirles el auxilio de la fuerza pública.

Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionante concluye solicitando al tribunal lo que se transcribe a continuación: “Primero, Rechazar las conclusiones contenidas en el Escrito de Defensa depositado por la Alcaldesa del Municipio de Sosúa, Iana (sic) Newman, por ser las mismas, improcedentes, mal fundadas y carentes de toda base constitucional y legal; Segundo, ratificamos las conclusiones y pedimentos vertidos en la instancia introductoria.”

El citado escrito de réplica fue comunicado por la Secretaría de este tribunal a la alcaldesa del municipio Sosúa, mediante la Comunicación núm. SGTC-2530-2014, del dieciocho (18) de septiembre de dos mil catorce (2014), notificada mediante el Acto núm. 1068, instrumentado por el ministerial Juan Manuel Orbe Mora, alguacil ordinario de la Cámara Civil de Puerto Plata, el ocho (8) de octubre del año dos mil catorce.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas documentales.

En el expediente relativo a la presente acción, figuran los siguientes documentos:

- a) Original del Acto núm. 600/2013, instrumentado por el ministerial Dany R. Ynoa Polanco, alguacil de estrados de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del distrito judicial de Puerto Plata, del veintisiete (27) de diciembre del año dos mil trece (2013).
- b) Original del Acto núm. 140/2014, instrumentado por el ministerial Antonio Duran, alguacil de estrados del Juzgado de Paz del municipio Sosúa, del cuatro (4) de junio del año dos mil catorce (2014).
- c) Original del Oficio núm. 001-2014, del director del departamento legal del Ayuntamiento municipal de Sosúa, dirigido al mayor Adriano Aragonés Martínez, encargado del destacamento de la Policía Nacional, en el distrito de Cabarete, del cuatro (4) de junio del año dos mil catorce (2014).
- d) Original del Acto núm. 1026/2014, instrumentado por el ministerial Wilson Joaquín Guzmán, alguacil ordinario del Juzgado de Paz del municipio Sosúa, del treinta y uno (31) de julio del año dos mil catorce (2014).
- e) Copia del Recibo de ingreso núm. 7655, del Ayuntamiento de Sosúa, del veintitrés (23) de mayo del año dos mil catorce (2014).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del Conflicto.

7.1. En la presente acción, la Junta del distrito municipal Cabarete presenta un conflicto de competencia contra el Ayuntamiento del municipio Sosúa, por el recaudo de arbitrios relativos al uso de suelo y permisos de construcción, generado con motivo de la notificación hecha por la alcaldesa del Ayuntamiento del municipio Sosúa, del contenido de la Sentencia núm. 152-2013, dictada por el Tribunal Constitucional, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), que al decidir sobre un conflicto de competencia entre el distrito municipal Verón-Punta Cana y el municipio Salvaleón de Higüey, declara la incompetencia de la primera para la creación de oficina de planeamiento urbano y la concesión de permiso para la construcción, demolición y uso de suelo en su demarcación territorial, así como para la creación de arbitrios de cualquier naturaleza, sin previa autorización del Concejo de Regidores del Ayuntamiento de Salvaleón de Higüey, por ser este el órgano con facultad normativa y reglamentaria, conforme a las previsiones de la Constitución y las Leyes números. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, y 6232-63, sobre Planificación Urbana. A criterio de la accionante, el cobro de dichos arbitrios por parte del Ayuntamiento del municipio Sosúa, vulnera la irretroactividad de la ley y afecta el presupuesto anual del distrito municipal Cabarete correspondiente al año dos mil catorce (2014).

8. Competencia.

8.1. El Tribunal Constitucional es competente para conocer de los conflictos de competencia de orden constitucional, en virtud de lo establecido en los artículos 185.3 de la Constitución, y 9 y 59 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Sobre la admisibilidad del presente conflicto de competencia.

9.1. Este tribunal, en su Sentencia TC/0061/12, estableció, de una parte, que habrá conflicto de competencia de orden constitucional, cuando:

1) exista disputa por atribución de las mismas facultades entre: a) poderes públicos entre sí; b) poderes públicos y órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, municipios u otras personas de derecho público; o c) cualesquiera de estas entre sí, a instancia de sus titulares.

Y, de otra parte, expresó que para que se configure el conflicto de competencia constitucional se requiere, además, que:

2) las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución; 3) el conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto y; 4) el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación.

9.2. Acorde con lo anterior, este tribunal ha verificado que el presente caso cumple con el primero de los supuestos precedentemente esbozados, al plantearse en el mismo un conflicto de competencia entre dos personas jurídicas de derecho público, la Junta del distrito municipal de Cabarete contra el Ayuntamiento del municipio Sosúa, (entes de la administración local previstos en el citado artículo 199 de la Constitución), por la atribución de facultades competenciales.

9.3. De igual forma, la disputa se ha generado por la atribución de competencias constitucionales, tanto para los municipios como para los distritos municipales, con lo que se cumple el segundo de los supuestos antes señalados, razón por la cual estamos en presencia de un conflicto positivo de competencia de orden constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4. En cuanto al titular del órgano que invoca el conflicto y el mecanismo de su elección, el artículo 21 de la Ley núm. 176-07 señala “el director y los vocales de cada uno de los distritos municipales son electos por cuatro años en las elecciones congresuales y municipales por el voto directo de los (as) munícipes inscritos en ese distrito municipal, dentro de la boleta correspondiente a las candidaturas municipales del municipio al cual pertenecen.” En la especie, el conflicto de competencia ha sido planteado por la subdirectora de la Junta del distrito municipal Cabarete, Licda. Raquel Sierra Vásquez, quien fue designada directora en funciones de dicha entidad por el Tribunal Superior Electoral¹, con motivo de la suspensión del director Gabriel Mora, por el proceso penal seguido en su contra, lo cual le otorga a dicha directora en funciones, la titularidad y legitimidad procesal activa para su representación en el presente conflicto de competencia, quedando establecidos, de esta manera, el tercer y cuarto supuestos indicados.

9.5. Este tribunal ha verificado el cumplimiento de todos los requisitos para la configuración de un conflicto de competencia de orden constitucional, que le permitirá pronunciarse en relación con las previsiones constitucionales y la Ley núm. 176-07, referidas a las cuestiones siguientes: i) recaudo de arbitrios relativos al uso de suelo y permisos de construcción; ii) irretroactividad de la ley; y iii) gestión del presupuesto entre los entes locales; temas estos que comportan relevancia para la interpretación y aplicación de la Constitución.

10. Consideraciones sobre el fondo.

10.1. Acerca de la potestad normativa sobre uso de suelo, el establecimiento de oficina de planeamiento urbano, concesión de permisos de construcción, este

¹ Sentencia TSE-036-2013, de fecha veintiocho (28) de noviembre del año dos mil trece (2013), que acoge la acción de amparo de cumplimiento, incoada por señora Raquel Sierra Valdez, en su calidad de Sub Directora de la Junta Distrital de Cabarete; contra la Junta Distrital de Cabarete, Municipio Sosúa, Provincia Puerto Plata.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse en la referida sentencia núm. 152-2013, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), relativa al conflicto de competencia entre el distrito municipal Verón-Punta Cana y el municipio Salvaleón de Higüey, estableciendo lo siguiente:

10.1.16. Analizadas las disposiciones que integran los citados textos de la Constitución y el desarrollo legislativo contenido en la Ley núm. 176-07, específicamente los artículos 5, 7, 77, 79 y 82, así como el artículo 8 de la Ley núm. 6232-63 sobre Planificación Urbana, se infiere que la creación de una oficina de planeamiento urbano y el otorgamiento de permisos relacionados a la construcción, demolición y uso de los terrenos que se encuentren en su territorio, es facultad de los ayuntamientos.

10.2. Es precisamente a raíz del precedente supra-indicado que tiene su origen el conflicto de competencia planteado por la Junta del distrito municipal Cabarete contra el Ayuntamiento del municipio Sosúa, específicamente en lo relativo al cobro de los arbitrios generados por los permisos de construcción y uso de suelo dentro del territorio del citado distrito municipal.

10.3. De acuerdo con lo planteado por la parte accionante, el municipio Sosúa, desde el mes de marzo de dos mil catorce (2014), inició el cobro de dichos arbitrios en el territorio del distrito municipal Cabarete, especificando que el veintitrés (23) de mayo de dos mil catorce (2014), el tesorero del Ayuntamiento de Sosúa, por instrucciones de la alcaldesa, mediante Recibo núm. 7655, por valor de ochenta mil pesos dominicanos (\$80,000.00), cobró unilateralmente arbitrios por permiso de construcción y uso de suelo del territorio del distrito municipal Cabarete, al señor Adrián Nova, residente de Cabarete, en Perla Marina Cabarete.

10.4. En relación con lo anterior, conviene precisar que la facultad para el establecimiento de las oficinas de planeamiento urbano atribuida a los ayuntamientos, conlleva necesariamente no sólo la concesión de permisos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relacionados con la construcción y uso de suelo, sino también el cobro de los arbitrios generados por dichos conceptos. Al respecto, el párrafo del artículo 255 de la citada Ley núm. 176-07, establece que es competencia de los ayuntamientos, la gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de otros organismos públicos y de las fórmulas de colaboración con otros municipios. En ese mismo tenor, el artículo 307 del referido texto legal prevé que la recaudación de todos los ingresos que correspondan al ayuntamiento, así como la de aquellos ingresos correspondientes al Estado que determinen las leyes, está a cargo del tesorero municipal, quien deberá efectuarla en conformidad con las disposiciones legales y bajo la dirección del alcalde. En consecuencia, las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento del municipio Sosúa, encaminadas al cobro de tales arbitrios, se encuentran dentro de sus facultades y competencias atribuidas por la Constitución y las citadas leyes.

10.5. Este tribunal en la Sentencia TC/0067/13, del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013), ha destacado:

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.

10.6. Por consiguiente, sostiene la accionante que el 27% del presupuesto del distrito municipal Cabarete, remitido al Concejo Municipal de Sosúa para el año dos mil catorce (2014), lo constituyen arbitrios tradicionalmente cobrados por el uso de suelo y las construcciones y, en consecuencia, la alcaldesa ha sustraído, en tres meses, la suma de dos millones cuatrocientos setenta y cinco mil pesos dominicanos (\$2,475,000.00), destruyendo la capacidad financiera de Cabarete para atender los



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

servicios públicos que debe a sus ciudadanos, violando con dichos actos el artículo 110 de la Constitución que consagra la irretroactividad de la ley, toda vez que afecta retroactivamente el presupuesto anual del distrito municipal del dos mil catorce (2014).

10.7. Entrando en el análisis del planteamiento que antecede, conviene señalar que la Constitución de la República, en su artículo 205, al referirse a la ejecución presupuestaria municipal, dispone que los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales estarán obligados, tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, a formular, aprobar y a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad con la ley.

10.8. La Ley núm. 176-07, en su artículo 315, indica que los presupuestos generales de las entidades municipales constituyen la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer los municipios y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad municipal correspondiente.

10.9. Acorde con lo anterior, procede aplicar al ámbito de la ejecución presupuestaria municipal, los criterios para la asignación del gasto público consagrados en el artículo 238 de la Constitución en lo relativo al presupuesto general del Estado, cuyo contenido transcribimos a continuación: “Corresponde al Estado realizar una asignación equitativa del gasto público en el territorio. Su planificación, programación, ejecución y evaluación responderán a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía.” En consecuencia, corresponde a los ayuntamientos hacer una asignación del gasto público dentro de su presupuesto que obedezca a dichos principios, permitiendo el desarrollo y sostenibilidad de los distritos municipales que están



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dentro de su ámbito de competencia territorial. Esta distribución no puede regularse de manera objetiva para todas las entidades municipales, en el entendido de que cada municipio (por razones de ubicación, desarrollo social, comercial, industrial, etc.) importa particularidades que inciden significativamente en la gestión de su presupuesto general y, en consecuencia, corresponde al Concejo Municipal, en atención a sus facultades normativas, reglamentarias y de fiscalización, establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los citados principios y criterios establecidos en la Constitución.

10.10. El fundamento de la competencia atribuida a los ayuntamientos para crear y gestionar las oficinas de planeamiento urbano y cobrar los arbitrios correspondientes a estos, obedece primordialmente a las necesidades de asegurar, entre otras cosas, una asignación equitativa del gasto público en el territorio del municipio que incluye como entidad desconcentrada al propio distrito municipal; así por ejemplo, un distrito municipal que tenga un alto potencial de desarrollo urbanístico y turístico, como el de la especie, requiere que los arbitrios cobrados por el ayuntamiento no sólo se distribuyan en el distrito municipal, sino solidariamente en todo el municipio; esto no sería posible si quien asumiera el cobro, administración y gestión de estos recursos de manera exclusiva fuera el distrito municipal.

10.11. En un estado social y democrático de derecho, el valor de solidaridad que anuncia el preámbulo de la Constitución refuerza la obligación de la distribución equitativa de los recursos públicos en el territorio. Por consiguiente, no es posible escudarse en la autonomía de los distritos municipales para exonerarlos como entes pertenecientes a una entidad política mayor, como es el municipio, de las obligaciones que impone tal solidaridad. De ahí que, así como los municipios tienen el deber de asegurar la distribución equitativa de recursos hacia los distritos municipales, estos también tienen la obligación de asegurar que los arbitrios que se generen como contraprestaciones generales o servicios que la ley pone a cargo del municipio aprovechen solidariamente a todo el ámbito territorial que comprende el municipio y no sólo al distrito municipal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.12. Preciso es recordar que este tribunal ha establecido que estas facultades de los directores y vocales de los distritos municipales (en materia de arbitrios) han sido supeditadas por el legislador a la previa autorización del Concejo de Regidores, pues conforme la parte final del artículo 77 de la misma Ley núm. 176-07, tales funciones se ejercen “bajo la coordinación superior del municipio a que pertenecen”. Esto significa que el municipio retiene la competencia para establecer en su territorio los arbitrios que entiendan de lugar pudiendo autorizar a los distritos municipales a establecer aquellos arbitrios que aprovechen exclusivamente al distrito municipal, pero aquellos arbitrios que requieran una distribución equitativa en todo el territorio podrán ser establecidos directamente por el municipio para el beneficio de los munícipes, incluyendo a los que integran los distritos municipales.

10.13. En cuanto a la alegada vulneración del principio de irretroactividad de la ley, es preciso aclarar que el precedente vinculante establecido en la referida sentencia núm. 152-2013, no altera las previsiones establecidas por las Leyes números 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, y la 6232-63, sobre Planificación Urbana; todo lo contrario, las confirma reconociendo lo siguiente:

10.1.14. De ahí que, tanto los municipios como los distritos municipales reciben la misma protección de la Constitución en tanto constituyen la base del sistema político administrativo local; sin embargo, bajo el actual diseño constitucional, las cuestiones de competencias relativas a la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, la creación de oficinas de planificación urbana y la concesión de permisos de construcción, al ser reservada al desarrollo legislativo, sus límites y alcances están concretados en la indicada ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, así como en la Ley 6232-63 sobre Planificación Urbana.

10.14. De lo transcrito precedentemente, se evidencia que no tiene aplicación en el presente caso, el principio de irretroactividad de la ley, toda vez que no existe



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ninguna seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas que conforme a una legislación anterior se pueda lesionar; tal como ha sido argumentado por la parte accionada.

10.15. Por otra parte, ha sido planteado por la accionante que el tema de quien recibe los arbitrios generados en “su territorio” quedó válidamente resuelto en el conflicto de los ayuntamientos de municipios y distritos con la Generadora de Punta Cana, en la Sentencia TC-0100-2013, dictada por este tribunal el veinte (20) de junio de dos mil trece (2013). Al respecto, es preciso aclarar que la referida sentencia fue dictada con motivo de una acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S.A., contra el artículo 134 de la Ley núm. 125-01, General de Electricidad, del veintiséis (26) de junio de dos mil uno (2001), cuyo contenido dispone que las empresas de distribución pagarán mensualmente a cada municipio un tres por ciento (3%) de la facturación corriente recaudada dentro de la jurisdicción de cada municipio y sus distritos municipales. Lo decidido en dicha acción no constituye un precedente aplicable en el presente caso, por no haberse planteado controversia en torno al cobro de arbitrios creados por entidades municipales y la misma fue rechazada al no comprobarse las vulneraciones alegadas en torno a la igualdad, doble tributación, razonabilidad y legalidad, por considerar que se trata de un arbitrio que ha sido establecido, en virtud de una ley especial, Ley núm. 125-01, General de Electricidad, por el uso y explotación de los espacios públicos municipales, en el ámbito de las concesiones del servicio de distribución de energía eléctrica e integran los ingresos municipales enunciados en el artículo 271 de la Ley núm. 176-07.

10.16. Adicionalmente, el accionante solicita al Tribunal, dictar sentencia exhortativa, a fin de que el Congreso Nacional dicte las normas de lugar para establecer un procedimiento administrativo, tanto para la tramitación de planos y permisos, así como para la aprobación y distribución de dichos arbitrios. Esta modalidad de sentencia ha sido adoptada por la jurisdicción constitucional ante una situación de norma inconstitucional o un vacío, en respeto del principio de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

separación de los poderes. En lo relativo a la estructura y procedimiento sobre tramitación de planos y permisos de construcción y uso de suelo, existe un oportuno y amplio conjunto normativo integrado por las Leyes números 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, y 6232-63, sobre Planificación Urbana. Lo concerniente a la distribución de dichos arbitrios, tal y como especificamos anteriormente, no puede regularse de manera objetiva para todas las entidades municipales, en atención a las particularidades de cada demarcación, por lo corresponde al Concejo Municipal, en ejercicio de sus facultades normativas, reglamentarias y de fiscalización, establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los principios de subsidiaridad, solidaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía establecidos en la Constitución.

10.17. Producto de todo lo antes expuesto, procede declarar que la competencia para el recaudo de los arbitrios por concepto de permisos de construcción y uso de suelo corresponde al Ayuntamiento del municipio Sosúa, en ejercicio de su facultad para la creación de oficina de planeamiento urbano y el otorgamiento de permisos relacionados con la construcción, demolición y uso de suelo, en la demarcación del territorio municipal.

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; 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. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Idelfonso Reyes, así como el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la presente acción de conflicto de competencia interpuesta por la directora en funciones de la Junta del distrito municipal Cabarete contra el Ayuntamiento del municipio Sosúa.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la referida acción en conflicto de competencia, y en consecuencia, **DECLARAR** que la competencia para el recaudo de los arbitrios por concepto de permisos de construcción y uso de suelo corresponde al Ayuntamiento del municipio Sosúa, en ejercicio de su facultad para la creación de oficina de planeamiento urbano y el otorgamiento de permisos relacionados con la construcción, demolición y uso de suelo, en la demarcación del territorio municipal.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la directora en funciones de la Junta del distrito municipal Cabarete, a la alcaldesa del Ayuntamiento del municipio Sosúa, y al Ministerio de Turismo y al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

CUARTO: DISPONER la publicación de la presente sentencia 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
IDELFONSO REYES

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

I. Del alcance de los efectos del presente voto salvado

Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que el juez que suscribe aun cuando comparte el criterio en cuanto al fallo adoptado, y de forma parcial en lo referente a la fundamentación de la presente sentencia, no así en cuanto al alcance que la Constitución le otorga al legislador para que en lo que respecta a los artículos 195 y 197 de la misma, de conformidad con el espíritu del constituyente mediante ley orgánica se determinará el nombre y los límites de las regiones, así como de las provincias y de los municipios en que ellas se dividen; en ese mismo tenor se les otorgará a los distritos municipales, secciones y parajes, la competencia y potestad que coadyuden a la adquisición de los recursos necesarios para su desarrollo conforme a su potencial, turístico, minero e industrial; ya que en la actualidad solo se benefician los municipios cabeceras, aun cuando dichos medios de producción no se encuentra ubicados en la demarcación territorial de los mismos. De ahí que los preceptos constitucionales indicados forman parte de que, en el marco de la delimitación territorial, bajo el título del ordenamiento del territorio y de la administración local y el capítulo que comprende la organización del territorio.

En virtud del artículo 184 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, es labor de este Tribunal a través de sus decisiones, la salvaguarda del principio de supremacía constitucional



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en contraste con las leyes, y es en este tenor que indica que: *“habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales [...]”*.

En procura del fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho, el Estado ejerce la función esencial de 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 libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”*. Esta dignidad que establece nuestra Constitución, nos plantea el escenario en el que los principios de organización territorial de manera general alcanza a la población, la cual se encuentra estructurada conforme a la constitución, y cuyo fin primigenio es el de *“propiciar su desarrollo integral y equilibrado de sus habitantes, siendo compatible con sus necesidades y con la preservación de sus recursos naturales, de su identidad nacional y de sus valores culturales [...]”*.

INTRODUCCIÓN:

La Junta del distrito municipal de Cabarete, el diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014), presentó el conflicto de competencia contra el Municipio de Sosúa, por el recaudo de arbitrios relativos al uso de suelo y permisos de construcción, que se generan en su territorio. A criterio de la accionante, dichos arbitrios son cobrados por el Ayuntamiento del municipio Sosúa, en alegada violación de la irretroactividad de la ley que afecta el Presupuesto Anual del distrito municipal Cabarete correspondiente al año dos mil catorce (2014).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SOLUCIÓN PLANTEADA POR EL MAGISTRADO QUE SALVA SU VOTO.

1. Es preciso indicar que sobre la potestad normativa sobre uso de suelo, el establecimiento de oficina de planeamiento urbano, concesión de permisos de construcción, este tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse en su Sentencia TC/152/2013, de fecha doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), relativa al conflicto de competencia entre el distrito municipal Verón-Punta Cana y el municipio Salvaleón de Higüey, donde salvamos nuestro voto.
2. En el presente caso procederemos a reiterar nuestro voto, ya que este conflicto de competencia versa sobre la misma cuestión tratada en la Sentencia TC/152/2013, por lo que entendemos que el constituyente retrotrae a la intención plasmada en la redacción de los preceptos constitucionales que nos ocupan, que el distrito municipal Cabarete, se beneficie de manera directa de los recursos que su demarcación territorial les provee por las bondades naturales. En ese tenor y siendo coherentes con estas peculiaridades, dicha comunidad puede disponer de ellos, otorgándoles las prerrogativas de administrar sus recursos de manera proporcional, que no limite el desarrollo del municipio cabecera, ni de los distritos municipales, secciones o parajes.
3. Lo anterior se sustenta en la ponderación combinada de los artículos 194-195 de la Constitución de 2010, modificada y promulgada el 13 de junio de 2015, al establecer que [194]: *“Plan de ordenamiento territorial. Es prioridad del Estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático; luego, ordena que [195]: Delimitación territorial. Mediante ley orgánica se determinara el nombre y los límites de las regiones, así como de las provincias y de los municipios en que ellas se dividen”*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. La división que se realiza en el artículo 197 de la Constitución, dispone que *“la provincia es la demarcación política intermedia en el territorio. Se divide en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. La ley definirá todo lo relativo a su composición, organización y funcionamiento y determinara el número de estas”*, con lo cual el constituyente dejó claramente establecido que todas las demarcaciones de la República Dominicana se beneficien de los recursos que ellas generen.

5. La creación de las juntas municipales tienen su base en el artículo 7 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, como de manera expresa están contempladas además en los artículos 197, 199 y 201 párrafo I, de la Constitución al indicar que, además del ayuntamiento, se consideran entidades municipales sujetas en su organización a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, en la forma siguiente: *“Las juntas de distritos municipales, como órgano desconcentrado del ayuntamiento del municipio, y que ejercerá gobierno sobre los distritos municipales [...]”*.

6. La doctrina enriquece y refrenda la autonomía en todos sus renglones, particularmente en la parte económica, y en consonancia con la distribución territorial en la modalidad de su desconcentración, así, *“la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”*. Es por ello que acorde con este razonamiento el cual se fundamenta en el régimen de descentralización por región que *“consiste en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes”*.²

² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México, 2007. Página 506.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. De esa misma forma se plantea que, el núcleo básico de la descentralización por región en materia de Administración Pública, *“significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. [Estado social y democrático de Derecho]”*.

8. Nuestro criterio para salvar el voto descansa en que mediante la sentencia que resuelve el presente conflicto de competencias, luego de que realiza una interpretación de la Constitución en contraste con la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, así como la Ley núm. 6232-63, sobre Planificación Urbana, estamos de acuerdo en sus fundamentos ya que: *“bajo el actual diseño constitucional, las cuestiones de competencias relativas a la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, la creación de Oficina de Planificación Urbana y la concesión de permisos de construcción, al ser reservada al desarrollo legislativo, sus límites y alcances están concretados en la indicada Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, así como en la Ley núm. 6232-63 sobre Planificación Urbana”*, luego de este planteamiento, la continuidad del desarrollo de la argumentación del tribunal, se limita a los parámetros de las leyes promulgadas con anterioridad a la puesta en vigencia de la presente Constitución, con lo cual se limita el desarrollo que deberá realizar mediante ley orgánica el Poder Legislativo, a los fines de darle cumplimiento al espíritu del constituyente.

9. Como hemos expresado precedentemente, el artículo 199 de la Constitución está integrado por varias disposiciones normativas, que definen las principales características de los municipios y distritos municipales, el desarrollo legislativo se reserva *la potestad normativa, administrativa y uso de suelo*, cuya disposición refiere *la reserva al desarrollo legislativo*, lo cual no es más que una aspiración progresiva de la Constitución en lo que respecta a su adecuación en el tiempo conforme al criterio evolutivo del constituyente, de las sociedades y de la actual “constitución viviente”. El desarrollo esbozado anteriormente tiene como finalidad,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la delimitación territorial impuesta por el artículo 195 de la Constitución, en lo que respecta a la necesidad de que la referida ley orgánica, rija tanto los límites de las regiones, provincias y municipios, distritos municipales, secciones y parajes, con la finalidad de que haya un mayor aprovechamiento de manera integral tanto de los recursos económicos como de los recursos naturales, mediante un uso eficiente y sostenible.

10. La referida ley núm. 137-11, en su artículo 47, párrafos II y III, contempla la facultad de que el Tribunal Constitucional “*dicte sentencias interpretativas las cuales pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado; asimismo, adoptara, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada*”; por lo que, en el ejercicio de dichas facultades el Tribunal Constitucional debió emitir una sentencia interpretativa exhortativa, en el sentido de que se consolide el mandato del constituyente, a los fines de exhortar al Congreso Nacional, a redactar conforme al artículo 195 de la Constitución, la Ley Orgánica que debe regir, aplicando con un carácter progresivo, moduladorio, a través del cual se interprete la ley cónsono con lo que se ha expuesto en el presente voto. Se ha indicado que ha sido el mandato del espíritu del constituyente que los recursos propios de la demarcación territorial en los que se ubican y explotan los recursos naturales deben beneficiar a las comunidades de forma directa y bajo su manejo administrativo autónomo, por lo tanto traer a la práctica el imperio de la Constitución sobre las leyes, en particular al respeto de la autonomía de los entes establecidos para la administración local en su conjunto.

Por las argumentaciones expuestas reiteramos nuestro voto salvado, en el entendido de que en el conflicto de competencia el Tribunal Constitucional, debió emitir una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencia interpretativa aditiva, con la finalidad de que el distrito municipal Cabarete, se beneficie de manera igualitaria de los recursos provenientes de la aprobación de proyectos emanados de las oficinas de Planificación Urbana del municipio Sosúa, con la finalidad de que este distrito municipal con dichos recursos contribuya a desarrollarse. Esta decisión tendrá efecto hasta tanto las Cámaras Legislativas [Congreso Nacional], le dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 195 de la Constitución de 2010.

Firmado: Idelfonso Reyes, Juez

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, disentimos con el mayor respeto de la motivación que sustenta la decisión precedente, de acuerdo con la cual el Pleno optó por rechazar el conflicto de competencia presentada por el Distrito Municipal de Cabarete, luego de establecer que esta entidad no tiene facultad para el recaudo de arbitrios relativos al uso de suelo y permisos de construcción correspondientes a su territorio. Estimamos, en cambio, que el Pleno debió reconocer a la referida entidad la prerrogativa para ejercer el cobro de los aludidos arbitrios, pues dicha potestad se desprende de sus características como ente público descentralizado. Sin embargo, al desconocer dicha condición, consideramos que el Pleno incurrió en una errónea interpretación de la Constitución (A), así como en una errónea aplicación de la Ley 176-07 (B).

A) ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ART. 99 DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución dominicana organiza a los municipios y distritos municipales como entes descentralizados. Al efecto, su artículo 199 dispone:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 199.- Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes³.

Del texto constitucional antes transcrito se infiere que los distritos municipales y los municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía. Tal como expresa Agustín GORDILLO, estos elementos responden a una forma de organización en la que «la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de este⁴». En este mismo sentido, la descentralización se define igualmente como «la distribución de las competencias públicas entre múltiples entidades administrativas, independiente del poder central, con personalidad jurídica propia y con un ámbito de competencia territorial o funcional exclusivo⁵».

De acuerdo a lo expuesto, la personalidad jurídica representa una de las características básicas del ente descentralizado, lo que a su vez lo diferencia de aquel que es desconcentrado⁶ y que ha recibido la competencia por parte de un órgano superior del cual forma parte⁷. En este orden de ideas, en sus relaciones con el gobierno central y los demás entes regidos por el derecho público, la doctrina⁸ igualmente atribuye al ente descentralizado la capacidad de administrarse a sí

³ El subrayado es nuestro.

⁴ GORDILLO (Agustín), *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo I, parte general, capítulo XII, p. 15. Disponible en línea en http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXII.pdf (última consulta: agosto 10, 2015).

⁵ VASQUEZ (Fernández); *Diccionario de derecho público*, editorial Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 100.

⁶ GORDILLO (Agustín); *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ GORDILLO (Agustín); *op. cit.*, tomo IX, libro I, *Derecho de la economía (1967)*, Capítulo VII



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mismo, controlar su presupuesto y designar a su personal. Puede observarse, por tanto, que se trata de rasgos que el constituyente dominicano atribuyó a los distritos municipales, y que expresamente se encuentran contenidos en el referido artículo 199 constitucional⁹.

Asimismo, la intención del constituyente de empoderar a las unidades más básicas de la organización jurídica administrativa de la República Dominicana, en aras de estimular el desarrollo y crecimiento de la comunidad, mediante una distribución de los recursos de una manera aún más justa y equitativa, se desprende del artículo 204 constitucional que establece que «El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos». Así como del principio de subsidiariedad que supone que «el ente de la administración pública más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado¹⁰».

Sin embargo, en la sentencia que antecede, el Pleno interpretó erróneamente el artículo 199 de la Constitución al atribuir a los distritos municipales un carácter desconcentrado, a pesar de que se trata de un órgano descentralizado, como anteriormente establecimos. Nótese, en efecto, que en sus motivaciones este tribunal estableció afirmó que:

⁹ Véase *supra* el art. 199 de la Constitución.

¹⁰ Véase en este sentido artículo 6.c de la Ley 176-07: «**Subsidiariedad**. Consiste en la acción mediante la cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración pública que demuestre estar en mejores condiciones para desarrollarla. El ente de la administración pública más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el ayuntamiento está en una posición territorial y administrativa privilegiada para el ejercicio y gestión de las competencias propias, coordinadas o delegadas, por lo que el Estado desarrollara acciones tendentes a fortalecer sus capacidades para mejorar la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de los(as) ciudadanos(as) de la gestión pública local».

La subsidiariedad está igualmente consagrada como uno de los principios que la Constitución establece para la planificación, programación, ejecución y evaluación del presupuesto (art. 238 de la Constitución).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] corresponde a los ayuntamientos hacer una asignación del gasto público dentro de su presupuesto que obedezca a dichos principios, permitiendo el desarrollo y sostenibilidad de los distritos municipales que están dentro de su ámbito de competencia territorial. [...] y, en consecuencia, corresponde al Concejo Municipal, en atención a sus facultades normativas, reglamentarias y de fiscalización, establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de los citados principios y criterios establecidos en la Constitución¹¹.

[...] Por consiguiente, no es posible escudarse en la autonomía de los distritos municipales para exonerarlos como entes pertenecientes a una política mayor, como es el municipio, de las obligaciones que impone la solidaridad.

De estas motivaciones se deduce claramente que el Tribunal no ponderó apropiadamente las implicaciones que se derivan de la naturaleza descentralizada de los distritos municipales, pues, como hemos visto, entre las facultades que les otorga el constituyente figura la de la autonomía presupuestaria, que se refiere a «las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto¹²». Por esta razón, estimamos que vincular el presupuesto de los distritos municipales y su ejecución a la asignación que haga el ayuntamiento —y sujetar su gestión al concejo municipal¹³, cuando la Junta de Vocales tiene funciones equivalentes en los distritos municipales¹⁴—, constituye una errónea interpretación de la autonomía presupuestaria que reconoce a los distritos municipales la Constitución de 2010. Evidentemente, esta autonomía debe

¹¹ El subrayado es nuestro.

¹² Véase la sentencia C-101/96 del Tribunal Constitucional colombiano, disponible en línea en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-101-96.htm> (última consulta: agosto 11, 2015)

¹³ En atención a sus funciones normativas, reglamentarias y fiscalizadoras.

¹⁴ Artículo 201 de la Constitución.- «**Gobiernos locales.** El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa.

Párrafo I.- El gobierno de los distritos municipales estará a cargo de una Junta de Distrito, integrada por un director o directora que actuará como órgano ejecutivo y una Junta de Vocales con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización. El director o directora tendrá suplente.» (El subrayado es nuestro)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ponderarse partiendo de la premisa de que el distrito municipal constituye el primer estamento de la organización político administrativa del Estado —del cual forma parte—, y que la instrumentación de su presupuesto debe ser coherente con las metas macroeconómicas del Estado y el presupuesto general de la nación.

Consideramos, asimismo, que la errónea interpretación del aludido texto constitucional se encuentra íntimamente vinculado con el análisis que hizo el plenario de la interacción administrativa entre el ayuntamiento y el distrito municipal, con base en las disposiciones de la Ley núm. 176-07, cuyas disposiciones no corresponden al mecanismo de organización administrativa que estableció la Constitución de 2010.

A) ERRÓNEA APLICACIÓN DE LA LEY 176-07

La Ley núm. 176-07, que regula la actividad del Distrito Nacional y los municipios, dispone en su artículo 7.c que los distritos municipales son órganos desconcentrados. Téngase en cuenta que desconcentrado es aquel ente que carece de personalidad jurídica y que ha recibido ciertas competencias por parte de un órgano superior del cual forma parte¹⁵. En este tenor, bajo la Ley núm. 176-07, los distritos municipales estaban bajo la coordinación del ayuntamiento del municipio correspondiente¹⁶. En consecuencia, la aprobación del presupuesto del distrito municipal estaba supeditada a la ratificación del concejo municipal¹⁷, al igual que debía autorizar las contrataciones relativas a licitaciones y concesiones¹⁸ y la realización de empréstitos¹⁹, entre otras funciones.

¹⁵ Véase *supra*.

¹⁶ Véase el artículo 77 de la Ley núm. 176-07: «**Definición.** Mediante ley podrán crearse distritos municipales en 10s municipios para la administración desconcentrada de áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares. Esto bajo la coordinación superior del municipio a que pertenece».

¹⁷ Véase el artículo 52.h de la Ley núm. 176-07.

¹⁸ Véase el artículo 82.d de la Ley núm. 176-07.

¹⁹ Véase el artículo 82.a de la Ley núm. 176-07.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, esta interacción del distrito municipal como entidad desconcentrada del ayuntamiento no se corresponde con el tipo de organización administrativa implementada a raíz de la Constitución de 2010 que, como establecimos en el apartado anterior, eleva los distritos municipales a órganos descentralizados. Esta contradicción entre la Ley núm. 176-07 y la Constitución vigente tiene como consecuencia que la referida norma legal haya devenido inconstitucional²⁰. Y en caso de discrepancia respecto a este criterio, estimamos que, de todas maneras, su expulsión de nuestro sistema legal se produjo como resultado de su derogación, tras la promulgación de la Ley orgánica núm. 247-12, sobre Función Pública.

En efecto, la Ley núm. 247-12 establece que sus disposiciones se aplican a todos los entes y órganos de la Administración Pública, entre los que incluye a los municipios y a los distritos municipales²¹. En este sentido, en su Capítulo VIII —relativo a la administración local— dispone que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales tienen a su cargo la administración local y gozan de autonomía política y administrativa²². Asimismo, establece que los referidos entes territoriales gestionan los asuntos de su competencia bajo su responsabilidad, de manera coordinada con los órganos que conforman la Administración Pública²³. De lo anteriormente expuesto se infiere que, bajo la Ley núm. 247-12, los distritos municipales no son órganos desconcentrados de los municipios, sino que, junto a

²⁰ Debe tenerse en cuenta que cuando se promulgó la Ley núm. 176-07, la Constitución vigente era la de 2002, que no contenía disposición alguna en relación a los distritos municipales y, que si bien establecía que el gobierno de los municipios estaría a cargo de los ayuntamientos, delegó el establecimiento de sus atribuciones, facultades y deberes al legislador ordinario (véase los arts. 82 y 83 de la Constitución de 2002).

²¹ Artículo 3 de la Ley 247-12: «**Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los entes y órganos que conforman la Administración Pública bajo dependencia del Poder Ejecutivo: Administración Pública Central, desconcentrada y organismos autónomos y descentralizados. Los principios de organización, funcionamiento y competencias establecidos en esta ley son aplicables al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales».

²² «**Artículo 46.- Administración local.** El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen los entes territoriales fundamentales de la división política administrativa del Estado; tienen a su cargo la administración local y gozan de autonomía política y administrativa, dentro de los límites que les señalen la Constitución y la ley. La finalidad de estos entes públicos es procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de su respectivo territorio. Estarán regidos por una ley en correspondencia con sus características propias dentro de la organización del Estado».

²³ Véase el art. 47 de la Ley núm. 247-12.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estos, constituyen entes autónomos, responsables de los asuntos bajo su competencia.

Estimamos que la referida normativa resulta coherente con el artículo 199 de la Constitución²⁴, pues dispone que la descentralización territorial implica la transferencia de la titularidad y ejercicio de atribuciones y competencias de la Administración Central a las divisiones político-administrativas del territorio. Estas divisiones, como se ha señalado, son específicamente el Distrito Nacional, los municipios y distritos municipales²⁵, entes a los cuales la Ley Fundamental ha dotado de todas las potestades de los órganos descentralizados²⁶.

Tal y como se ha comprobado, las disposiciones de la Ley núm. 176-07 —respecto a la organización de los distritos municipales con relación a los municipios— resultan contrarias a las de la Ley núm. 247-12. En este sentido, y de conformidad con el artículo 92 de esta última normativa, tras su promulgación quedó derogada cualquier disposición legal de igual o menor rango que le sea contraria. En tal virtud, sea porque haya devenido inconstitucional, o derogada por contravenir una ley posterior, la aplicación de la Ley núm. 176-07 a la especie fue desacertada y, como consecuencia, incidió en que el Pleno llegara a una conclusión incorrecta.

En virtud de lo anteriormente expuesto, opinamos que resultaría un contrasentido que, siendo el distrito municipal un órgano descentralizado, carezca de la facultad de ejercer el cobro de los arbitrios creados con ocasión del uso del suelo correspondiente a su territorio. Aunque en la sentencia que antecede el Tribunal concluyó que dicha atribución corresponde únicamente a los ayuntamientos²⁷ (en

²⁴ Que consagra la descentralización de la administración local.

²⁵ Véase el art. 46 de la Ley 247-12.

²⁶ Véase el art. 199 de la Constitución.

²⁷ Véase en este sentido el párr. 11.4 de la sentencia que antecede.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

virtud de las disposiciones del artículo 255 de la Ley 176-07²⁸) porque, ciertamente, de dicha disposición se infiere que incumbe a los ayuntamientos la facultad de cobro de sus arbitrios, incluyendo los emitidos por concepto de uso de suelo. Sin embargo, reiteramos que dicha legislación reconocía autonomía financiera únicamente a los ayuntamientos²⁹; y, además, fue promulgada al amparo de la Constitución de 2002, que no otorgaba personalidad jurídica ni declaraba a los distritos municipales como entes descentralizados y con autonomía, como en efecto lo hizo la Constitución de 2010³⁰.

Por otro lado, de la Ley núm. 6232, de Planificación Urbana —que complementa la normativa atinente a la planificación para la urbanización, el ornato y las construcciones— se infiere con claridad que la naturaleza de las oficinas de planeamiento urbano³¹ tienen una naturaleza técnica, y no de recaudación³². En todo caso, nada obsta a que, existiendo un vacío legal que regule en detalle la interacción y colaboración entre los municipios y los distritos municipales como órganos constitucionales descentralizados³³, el legislador cree una ley para tales fines en la que se disponga, entre otras cosas, que en las OPU se incluya personal que represente a los distritos municipales, y que estos se encarguen de coleccionar los arbitrios de uso de suelo correspondiente al territorio de sus distritos municipales. Consideramos que de esta manera se estará contribuyendo a que los distritos municipales, como entes

²⁸ **Artículo 255 Ley núm. 176-07.- «Autonomía Financiera.** Los ayuntamientos tendrán autonomía para establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes. Los ayuntamientos mantendrán los ámbitos para la fijación de arbitrios establecidos en las legislaciones anteriores y otros que existan al momento de aprobación de la presente ley.

Párrafo. Es competencia de los ayuntamientos, la gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de otros organismos públicos y de las fórmulas de colaboración con otros municipios.»

²⁹ *Ibid.*

³⁰ En base a lo cual, sostenemos que tras la promulgación de la Constitución de 2010, la Ley 176-07 se tornó inconstitucional.

³¹ En lo adelante «OPU»

³² Véase el párrafo inicial de la Ley núm. 6232, que establece que: «En los ayuntamientos de toda ciudad con más de 50,000 habitantes manda crear las “Oficinas de Planeamiento Urbano”, como cuerpos técnicos, consultivos y asesores.»

³³ Pues como hemos sostenidos la ley 176-07, ha quedado excluida del ordenamiento legal, ya por inconstitucionalidad sobrevinida, ya por derogación tras la promulgación de la Ley núm. 247-12. Véase *supra*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

descentralizados, cumplan con su finalidad: procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida en sus respectivos territorios³⁴.

En conclusión, estimamos que en la especie el Tribunal incurrió en una errónea interpretación del artículo 199 de la Constitución, así como en una equivocada aplicación de la Ley 176-07. Sostenemos, en este sentido, que debió acoger el conflicto de competencia y reconocer facultad al distrito municipal de Cabarete para el cobro de los arbitrios generados con ocasión de las autorizaciones de uso de suelo correspondiente a su demarcación. Al mismo tiempo, tenemos el criterio de que el Congreso Nacional debe crear una ley que sustituya la núm. 176-07 y regule la actividad de los municipios y distritos municipales como órganos descentralizados.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez

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

³⁴ Véase el artículo 46 de la Ley núm. 247-12.