



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC0126/16

Referencia: Expediente núm. TC-01-2011-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) contra las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, ambas aprobadas por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de abril del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; 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, numeral 1, de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las ordenanzas impugnadas

La parte accionante procura la inconstitucionalidad de las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, ambas dictadas el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010), respectivamente, por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).

1.1. La primera de las ordenanzas impugnadas en inconstitucionalidad es la núm. 3/2010, dictada en el sentido siguiente:

Primero: Crear como al efecto crea, un arbitrio por el uso y mantenimiento de suelo en el Distrito Nacional cuyo hecho imponible es el predio en el Distrito Nacional.

Segundo: Son sujetos pasivos de este arbitrio las personas físicas y jurídicas con propiedades inmobiliarias en el Distrito Nacional.

Tercero: Establecer como al efecto establece, la tarifa del 2 por mil del valor de la propiedad incluyendo el terreno.

Párrafo: La Administración Municipal deberá elaborar un catastro estableciendo los valores mínimos a considerar para la evaluación de los terrenos, no pudiendo ser esta menor a la fijada por la Dirección General de Impuestos Internos o el Catastro Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuarto: Establecer como al efecto establece, el pago del presente arbitrio en dos cuotas que deberán pagarse los días 15 de febrero y 1 de agosto de cada año.

Párrafo: Los ingresos obtenidos por concepto de este arbitrio, solo podrán ser usados para gasto de capital.

Quinto: La oficina de Registro de Títulos del Distrito Nacional adscrita a la Jurisdicción Inmobiliaria, deberá verificar el pago de ese arbitrio, previo al traspaso de la propiedad inmobiliaria, inscripción de hipoteca o el registro de cualquier derecho, requisito sin el cual no podrá hacerse ningún registro o inscripción en lo que respecta a los inmuebles registrados en el Distrito Nacional.

Sexto: Régimen Especial: en los regímenes de condominio solo se facturan las áreas comunes a nombre del consorcio o condominio. Las áreas privadas correrán por cuenta de cada propietario particular o condominio.

Séptimo: Tasa Cero: corresponde tasa cero a las propiedades del Gobierno Central, el Distrito Nacional, las Embajadas y Consulados acreditados en el país, la Iglesia, Organismos y Agencias de Cooperación Internacional.

Octavo: Disponer como al efecto dispone que la presente Ordenanza sea remitida a la Administración Municipal para su ejecución.

1.2. Subsecuentemente, fue dictada la Ordenanza núm. 4/2010, también impugnada en inconstitucionalidad, cuyo contenido es el siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primero: Aprobar como al efecto aprueba, los Trámites, Procedimientos, Tasas y Arbitrios para las solicitudes sometidas a la Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

*Segundo: De Los Trámites y Procedimientos: Para las siguientes solicitudes se establece el trámite y procedimiento siguiente: A)- CERTIFICADO DE USO DE SUELO. Requisitos: 1- Carta de solicitud donde describa los fines para los cual quiere (Sic) dicha solicitud Dirigida al Director General de Planeamiento Urbano. 2.- Certificado de Título de propiedad (copia de ambos lados). 3- Plano de Mensura Catastral o Levantamiento realizado por agrimensor colegiado (copia). 4- Plano de localización del inmueble. 5- Recibo de Uso de Suelo, por Valor RD\$3,000.00 Vigente. 6- Recibo de Inspección, por Valor RD\$2,000.00 Vigente. Esta certificación tiene Vigencia de un año después de ser emitida. B)- ANTEPROYECTO. Requisitos: 1- Carta de solicitud donde describa los fines para los cual quiere dicha solicitud Dirigida al Director General de Planeamiento Urbano. 2- Título de propiedad (original y copia de ambos lados). Nota 1: Si el título tiene gravamen, presentar carta de No Objeción de la entidad bancaria o carta de saldo de gravamen. Nota 2: El original del título no se entrega, sólo es para verificación. 3- Plano de Mensura Catastral o Levantamiento realizado por agrimensor colegiado (copia). 4- Certificado de Uso de Suelo vigente. Nota 1: Si solicita Ante Proyecto y Uso de Suelo Conjuntamente, depositar el recibo de Uso de Suelo. 5- Recibo de No Objeción, por valor: a) RD\$5,000.00 vivienda unifamiliar, remodelación y anexo a la misma. b) RD\$25,000.00 Edificios de Apts. O de otro tipo de uso, remodelación y Anexo. *Excepto Proyectos Extraordinarios. 6- Juego de Planos Arquitectónico impreso en formato 17x22 y encuadernado en carpeta 8.5 X 11. Carpeta color verde claro. 7- Juego de Plano Arquitectónico en formato digital. a. Plano de Ubicación y Localización, indicando retiros a linderos. b. Planta Arquitectónica, dimensionadas. c. 2*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Elevaciones. d. 2 Secciones. e. Si es un anexo o Remodelación deberá depositar la certificación de Licencia de MOPC, y los planos aprobados de lo existente. C) PROYECTO DEFINITIVO. Requisitos: Párrafo Primero: Una vez aprobado el Anteproyecto, previo pago de los arbitrios municipales, el solicitante deberá depositar a los fines de aprobación del Proyecto Definitivo lo siguiente: Requisitos: 1- Ficha Técnica (F3), valor de RD\$1,000.00. 2- 2 Juegos de Planos Arquitectónicos formato impresos, y un juego en formato digital (CD): a. Plano de Ubicación y Localización, indicando retiros a linderos. b. Planta (s) Arquitectónica (s), dimensionada (s). c. 4 Elevaciones. D. 2 Secciones. 3- Juego de Planos Arquitectónicos impresos reducidos a 11 x 17 y Encuadernado 8 1/2 x 11 en carpeta azul claro. Nota 1: Todos los planos impresos deberán estar firmados por el (la) propietario (a) y el (la) arquitecto (a), quien deberá especificar su colegiatura. Párrafo Segundo: La aprobación Definitiva del Proyecto por parte del ADN, quedará Certificada con el sellado de los planos (sello DGPU) y la firma del Director de la Dirección de Planeamiento Urbano. D) CERTIFICADO PARA PERMISO DE DEMOLICIÓN. Requisitos: 1- Carta de Solicitud Dirigida al Director General de Planeamiento Urbano notificada por el propietario y copia de cédula de identidad del mismo. 2- Certificado de Título de propiedad (original y copia de ambos lados). Si tiene gravamen, traer carta de no objeción de la entidad Bancaria, o carta de saldo del gravamen. 3- Plano de Mensura Catastral o Levantamiento realizado por agrimensor Colegiado (copia). 4- Plano de localización y ubicación. 5- Plano de edificación existente dimensionado. 6- Recibo de Inspección, Valor RD\$2,000.00. 7- Fotografía de la construcción a demoler (en alguna foto debe aparecer la calle en primer plano. 8- El pago de la tasa para obtener el certificado de permiso para la demolición será de RD\$25.00 por M.2 (veinte cinco pesos por metro cuadrado de edificación a Demoler). 9- Acto de alguacil de notificación a los colindantes. E) CERTIFICADOS PARA CAMBIOS DE USO DE SUELO. Requisitos: 1- Carta de solicitud



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

donde describa los fines para los cuales quiere realizar el cambio de uso de suelo, dirigida al Director General de Planeamiento Urbano. 2- Certificado de Título de propiedad (original y copia de ambos lados). 3- Plano de Mensura Catastral o Levantamiento realizado por agrimensor Colegiado (copia). 4- Plano de localización del inmueble. 5- Recibo de Uso de Suelo, Valor RD\$3,000.00. 6- Recibo de Inspección, Valor RD\$2,000.00. 7- Plano arquitectónico de lo existente. 8- Acto de alguacil de notificación a los colindantes. Nota: Presentar esta documentación en un fólder. Párrafo primero. Al nuevo Uso de Suelo se le aplicará la tasa por servicio correspondiente. Párrafo segundo. Si el cambio implica la intervención de la estructura y/o el entorno de la edificación, se debe solicitar la aprobación de la remodelación y/o anexo según corresponda. F) PERMISO DE VERJA. Requisitos. 1- Carta de Solicitud Dirigida al Director General de Planeamiento Urbano. 2- Certificado de Título de propiedad (original y copia de ambos lados). Si tiene gravamen, traer carta de No Objeción de la entidad Bancaria, o carta de saldo del gravamen. 3- Plano de Mensura Catastral (copia). Aprobado por la Dirección General de Mensura Catastral (Requisito indispensable). 4- Plano de localización del proyecto. 5- Esquema de Verja (vistas en planta y en elevación). 6- Recibo de Inspección. Valor RD\$2,000.00. 7- El pago de tasa para obtener el certificado de permiso de verja será de RD\$100.00 P/ML (cien pesos por metro lineal). 8- Acto de alguacil de notificación a los colindantes. G) RESELLADO: Párrafo Primero: Cuando el resellado de planos sólo tenga el certificado de aprobación de la Dirección General de Planeamiento Urbano los Requisitos serán: 1- Carta de solicitud expresando justificación y especificando el número de expediente. 2- Juego de planos a resellar. 3- Recibo de pago de resellado por valor de RD\$300.00 por hoja. Párrafo Segundo: Cuando el Resellado de planos tenga la Licencia de Construcción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, pero por alguna razón el proyecto no cuente con expedientes en los archivos de la DGPU los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requisitos serán los siguientes: 1- Carta de solicitud expresando justificación y especificando el número de expediente. 2- Juego de planos a resellar. 3- Juego de planos a resellarse en formato 11x17 para ser anexado al expediente. 4- Recibo de pago de resellado por valor de RD\$300.00 por hoja. 5- Plano de ubicación y localización indicando retiros aprobados. 6- Recibo de inspección por valor de RD\$2,000.00.

Tercero: De las Tasas Por Servicios Aplicables a las Distintas Topologías: Por la expedición del certificado Definitivo del proyecto se aplicarán los siguientes importes de Tasas por Servicios: A) VIVIENDAS UNIFAMILIARES: 1- De 1 hasta 150 Metros² de área RD\$18,000.00 P/U. 2- De 151 hasta 300 Metros² de área RD\$30,000.00 P/U. 3- De 301 hasta 500 Metros² de área RD\$60,000.00 P/U. 4- De 501 hasta 600 Metros² de área RD\$150,000.00 P/U. 5- De 601 Metros² en adelante de área RD\$200,000.00 P/U. B) EDIFICIO DE APARTAMENTOS: 1- Aptos. hasta 100 Metros² de área RD\$9,000.00 P/U. 2- Aptos. de 101 a 200 Metros² de área RD\$15,000.00 P/U. 3- Aptos. de 201 a 300 Metros² de área de RD\$30,000.00 P/U. 4- Aptos. de 301 a 400 Metros² de área de RD\$70,000.00 P/U. 5- Aptos. de 401 Metros² en adelante de RD\$100,000.00 P/U. C) CENTROS COMERCIALES, CINES, TEATROS, CENTROS DE CONVENCIONES: RD\$225.00 por Metros². Párrafo Primero: Esto incluye áreas de circulación verticales y horizontales, oficinas administrativas almacén, depósito y servicios. D) ÁREAS DE RECREO CONSTRUIDAS Y ÁREAS SOCIALES: RD\$360.00 por Metros². E) ÁREAS DE RECREO CONTRUIDAS TECHADAS: RD\$180.00 por Metros². F) ÁREAS DE RECREO CONTRUIDAS DESTechADAS: RD\$70.00 por Metros². G) EDIF. DE OFICINAS (COMERCIAL-INSTIT.): RD\$150.00 por MTS². H) EDIF. DE INDUSTRIAS, ALMACENES Y DEPÓSITOS: RD\$150.00 por MTS². I) PARQUEOS TECHADOS: RD\$10.00 por Metros²; J) PARQUEOS DESTechADOS: RD\$100.00 La



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Unidad; K) RAMPAS DE ACCESOS: RD\$600.00 por ML; L) MOTELES: RD\$7,500.00 por Hab.; M) APARTAHOTEL: RD\$5,000.00 por Hab; N) HOTELES DE HASTA 25 HABITACIONES: RD\$4,500.00 por Hab; Ñ) HOTELES DE MÁS DE 25 HABITACIONES: RD\$6,000.00 por Hab; O) DISCOTECAS Y CENTROS NOCTURNOS: RD\$1,300.00 por Mt2. P) URBANIZACIONES Y LOTIFICACIONES: 1- Solares de 1 a 200 Metros Cuadrados RD\$750.00 por/Solar. 2- Solares de 201 a 400 Metros Cuadrados RD\$1,500.00 por/Solar. 3- Solares de 401 a 600 Metros Cuadrados RD\$3,000.00 por/Solar. 4- Solares de 601 a 1,000 Metros Cuadrados RD\$4,500.00 por/Solar. 5- Solares de 1,000 a 2,000 Metros Cuadrados RD\$6,000.00 por/Solar. 6- Más de 2,000 Metros Cuadrados RD\$7,500.00 por/Solar. Párrafo Primero: Según la Ley 675 se pagará adicionalmente RD\$300.00 por Km. Lineal de calles. Párrafo Segundo: El Recibo de No-Objeción para Lotificación tendrá un costo de RD\$5,000.00 pesos. El Recibo de No-Objeción para Urbanizaciones tendrá un costo de RD\$10,000.00 pesos. Nota: En las áreas comerciales se incluyen áreas de circulación verticales y horizontales, oficinas administrativas almacén, depósito y servicios.

Cuarto: La Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) realizará inspecciones a fin de determinar el cumplimiento de lo establecido en las certificaciones expedidas por la misma en base a las leyes, reglamentos y resoluciones, verificando: -Construcciones iniciadas sin los permisos correspondientes de la DGPU; -Cambio del uso de suelo aprobado por la DGPU. -Disminución de los retiros mínimos los linderos establecidos; - Construcción de niveles adicionales a lo aprobado; -Aumento de la densidad permitida; -Remodelaciones iniciadas sin los permisos correspondientes. En caso de comprobarse cambio o variación a los espacios señalados se aplicarán las tasas municipales siguientes: A)- Vivienda unifamiliar con Disminución de los retiros mínimos a linderos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aprobados y permitidos por las normas establecidas. Pagará una tasa de RD\$50,000.00 por cada lindero afectado; B)- Las edificaciones con disminución de los retiros mínimos aprobados y permitidos pagará una tasa de RD\$100,000.00 por linderos por cada nivel afectado; C)- La violación a la altura aprobada por la DGPU, siendo permitido bajo las normas establecidas se aplicará el valor de RD\$6,000 por mts², si los niveles construidos violan lo aprobado y no es permitido bajo la norma establecida se le cobrará RD\$8,000 por mts², después que el Tribunal Municipal conozca el caso; D)- Toda edificación que se inicie (incluyendo la excavación) sin los permisos correspondientes de la DGPU, se le aplicará una tasa municipal de RD\$300.00 por metros² para viviendas unifamiliares y de RD\$500.00 por mts² para otras edificaciones, adicionales a los acápites A, B, C; E)- Toda edificación que sea demolida sin los permisos correspondientes de la DGPU, se le aplicará una tasa de RD\$500.00 por metros cuadrados del solar; F)- Toda verja que se construya sin los permisos correspondientes de la DGPU se le aplicará una tasa de RD\$400.00 por metros lineal de verjas construidas; G)- Todo cambio de uso de suelo que se realice sin la aprobación de la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU), se le aplicará una tasa municipal de RD\$250.00 por metros cuadrados, adicional a los acápites A, B, C; H)- Toda remodelación y anexo que se realice sin los permisos correspondientes de la DGPU, se le aplicará una tasa municipal de RD\$250.00 por metros cuadrados, del área remodelada adicional a los acápites A, B, C; I) Todo cambio de densidad que se realice sin la aprobación de la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU), se le aplicará una tasa municipal de RD\$300,000.00 por cada habitación adicional que se realice y exceda la densidad. Párrafo Primero: Estas tasas municipales son adicionales a cualquier otro monto requerido para fines de legalizaciones. Párrafo Segundo: En caso de violación a los acápites A y B se requerirá



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pagados por los servicios prestados aplicables a las distintas topologías relativas al uso del suelo del Distrito Nacional.

2.2. Las infracciones constitucionales utilizadas como fundamento de la presente acción directa de inconstitucionalidad yacen en la supuesta usurpación de funciones del Congreso Nacional por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), al emitir las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, respectivamente, e incurrir en la violación de principios y derechos establecidos en la Constitución dominicana en sus artículos 73, 93.1.a, 200 y 243, que rezan de la manera siguiente:

Artículo 73:

Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

Artículo 93.1.a:

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

(...).

Artículo 200:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Arbitrios municipales. Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes. Corresponde a los tribunales competentes conocer las controversias que surjan en esta materia.

Artículo 243:

Principios del régimen tributario. El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.

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

PRIMERO: Que tenga a bien declarar como buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, por haber sido interpuesta de conformidad con las normas procesales que rigen materia

SEGUNDO: Que tenga a bien declarar justa en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, declarar la nulidad de: (a) La Ordenanza número 3/2010 aprobada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha veintitrés (23) del mes de diciembre del año dos mil diez (2010), mediante la cual se crea un arbitrio por concepto de uso y mantenimiento de suelo en el Distrito Nacional; y (b) La Ordenanza número 4/2010 aprobada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha veintitrés (23) del mes de diciembre del año dos mil diez (2010), mediante la cual se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecen los trámites y procedimientos para las distintas solicitudes sometidas a la Dirección General de Planeamiento Urbano de la institución, así como las “tasas” y “arbitrios” que deben ser pagados por los servicios prestados aplicables a distintas topologías radicadas en el Distrito Nacional, por las mismas contravenir al orden constitucional establecido mediante la usurpación de las funciones del Congreso Nacional y la violación a los principios, derechos y límites establecidos en la Constitución y las leyes.

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, ambas aprobadas por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, debido a que mediante estas se establece un arbitrio por el uso y mantenimiento del suelo del Distrito Nacional; además, delimitan los trámites para el manejo de distintas solicitudes sometidas a la DGPU, fijándose tasas municipales desproporcionales e irracionales, en apretada síntesis, por las razones siguientes:

3.1. En cuanto a la Ordenanza núm. 3/2010:

3.1.1. Que por medio de esta ordenanza, el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, ...creó un arbitrio por el uso y mantenimiento del suelo en el Distrito Nacional, cuyo hecho imponible el predio en el Distrito Nacional. Para los fines de este arbitrio, se establece una tarifa del dos (2) por mil (1,000) del valor de la propiedad, incluyendo el terreno. Los sujetos pasivos de este arbitrio lo constituyen, al tenor de la ordenanza, las personas físicas y jurídicas con propiedades inmobiliarias en el Distrito Nacional. Dado que, como se expondrá a seguidas, esta ordenanza atenta contra principios y derechos constitucionalmente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consagrados, existe un interés legítimo y jurídicamente protegido de las acciones para interponer la presente acción.

3.1.2. El tributo creado por la ordenanza impugnada es un impuesto y no un arbitrio, porque *el munícipe del Distrito Nacional no recibe una contraprestación individualizada por el pago de este tributo. En tales condiciones, el establecimiento de un impuesto por el uso y el mantenimiento del suelo, disfrazándolo de arbitrio, representa una violación a la facultad legislativa indelegable conferida en materia tributaria al Poder Legislativo por el artículo 93.1.a de nuestra Ley Sustantiva.*

3.1.3. También violenta el artículo 200 de la Constitución, en el sentido de que *la creación de un impuesto por el uso y el mantenimiento del suelo, que afecta a todas las personas físicas y jurídicas que poseen propiedades inmobiliarias en el Distrito Nacional... pues el mismo colide con el Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria, Vivienda Suntuaria y Solares Urbanos no Edificados (IPI). Asimismo, dicho arbitrio colide con el Impuesto sobre los Activos, establecido por los artículos 401 y siguientes del Código Tributario.*

3.1.4. De lo anterior, resulta evidente que con la Ordenanza núm. 3/2010 se establece una doble tributación para aquellas personas que ya son contribuyentes del IPI y del Impuesto sobre los Activos, en violación de la Constitución.

3.1.5. También alegan las accionantes que la ordenanza impugnada violenta su derecho a la propiedad, en vista de que *se trata de un cobro por el uso y mantenimiento de un suelo que ya es propiedad de una persona y por el cual se ha pagado ya un precio, unos impuestos de transferencia al Estado, un Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria (en los casos de personas físicas) y un Impuesto sobre Activos (en caso de personas morales y personas físicas con negocios de único dueño).*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1.6. Apuntan, por último, que la Ordenanza núm. 3/2010 violenta los principios de legalidad y razonabilidad, al ritmo de que rompe con el principio de separación de los poderes cuando irrumpe en el régimen registral inmobiliario dándole facultad –que ostenta la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales– al ADN para que evalúe los terrenos para el pago de arbitrio.

3.2. En cuanto a la Ordenanza núm. 4/2010:

3.2.1. *Que por medio de esta ordenanza, el Concejo Municipal del ADN, estableció los trámites y procedimientos para las distintas solicitudes sometidas a la Dirección General de Planeamiento Urbano de la institución, así como las ‘tasas’ y ‘arbitrios’ que deben ser pagados por los servicios prestados aplicables a las distintas topologías. Los sujetos pasivos de los tributos establecidos, lo constituyen las personas físicas y jurídicas que soliciten dichos servicios para las construcciones radicadas en el Distrito Nacional. Al igual que sucede con la anterior ordenanza, este instrumento viola principios y derechos constitucionalmente consagrados, por lo que existe un interés legítimo y jurídicamente protegido de las accionantes para interponer la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la misma.*

3.2.2. *La Ordenanza núm. 4/2010, si bien está destinada en principio a encausar los trámites para la obtención de permisos y certificaciones ante la DGPU, contiene una serie de vicios que contravienen no sólo la Constitución, sino también la dogmática misma de la materia tributaria aplicada en el ámbito municipal. En ese sentido, en el artículo cuarto de la señalada ordenanza, se utiliza de manera errada el criterio de ‘tasa’ para penalizar –con sumas que alcanzan hasta los trescientos mil pesos dominicanos (RD\$300,000.00)- aquellas circunstancias en que en una construcción se verifiquen variaciones o cambios a lo establecido por las certificaciones expedidas por la DGPU.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.2.3. Que (...) *el principio de razonabilidad implica que debe haber una razonable equivalencia entre la tasa y el costo del servicio, con el objeto de prevenir que la tasa se transforme en un impuesto si se cobra a título de tasa una cantidad superior al costo que demanda la prestación del servicio. Lo que vale decir, que no es posible la recaudación de una tasa a una suma mayor a la necesaria para el financiamiento y el mantenimiento adecuado del servicio. Sin embargo, a raíz de la Ordenanza No. 4/2010, la obtención de un certificado definitivo de un proyecto hotelero, a raíz de la ordenanza, comporta la astronómica suma de cinco mil pesos dominicanos (RD\$5,000.00) por habitación para el caso de los hoteles de hasta veinticinco (25) habitaciones, y seis mil pesos dominicanos (RD\$6,000.00) por habitación para los hoteles de más de 25 habitaciones.*

3.2.4. A modo de cierre argumenta que ambas ordenanzas desconocen el régimen tributario constitucionalmente consagrado, por lo que ante los vicios denunciados, tanto la Ordenanza núm. 3/2010, como la marcada con el núm. 4/2010, deberán ser declaradas nulas por esta jurisdicción, en atención al principio de la supremacía constitucional.

4. Opinión del procurador general de la República

El veintiuno (21) de marzo de dos mil once (2011), la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, remitió al procurador general de la República, mediante la Comunicación núm. 2188, copia del escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, a los fines de que emitiera su opinión.

Conforme a la glosa procesal, el procurador general de la República remitió su opinión a la Secretaría del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de septiembre de dos mil doce (2012); tal opinión se fundamenta, en síntesis, en los argumentos siguientes:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Que sobre la Ordenanza núm. 3/2010 “(...) la misma carece de objeto por haber sido derogada por la 1/2011 del 28 de febrero de 2011... por lo que debe ser declarada inadmisibile por falta de objeto”.

b. Por otro lado, en cuanto a la Ordenanza núm. 4/2010, *se advierte que las denominadas tasas por servicios señaladas en su ordinal Segundo, letras A, B, C, D, E, F, y G, así como en el ordinal tercero, letras de la A a la P, más bien pueden ser considerados como tales, toda vez que en gran medida es una erogación que tiene como contraprestación la obtención de un servicio o beneficio de interés para el ciudadano; por el contrario, los pagos señalados en el ordinal cuarto de la indicada Resolución 4-2010, son penalizaciones por determinados incumplimientos o violaciones a disposiciones municipales; en esa medida, el más leve análisis pone de manifiesto que escapan a la competencia reconocida a los ayuntamientos por la comisión y las leyes de la República.*

5. Intervención del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN)

El dieciséis (16) de marzo de dos mil once (2011), dicho órgano municipal depositó en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia su memorial de defensa respecto de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, el cual, en su contenido, entre otras cosas dispone:

a. Que la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa es inadmisibile porque carece de objeto *puesto que las ordenanzas cuya inconstitucionalidad se alega, una ha sido revocada por la misma autoridad administrativa que las emitió y la otra se encuentra suspendida con miras a su modificación, por lo tanto su eficacia ejecutoria es nula, de modo que no hay nada que declarar inconstitucional si las mismas no se pueden aplicar por resolución posterior.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. En cuanto al fondo, las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, respectivamente, son cónsonas con la Constitución, además de que no violentan ninguno de los preceptos que alega la parte accionante, toda vez que armonizan con el derecho de propiedad, los principios de proporcionalidad y razonabilidad, además de que fueron emitidas en respeto de la jerarquía normativa.

Por tales razones, el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) concluyó lo siguiente:

Principalmente:

Primero: Que declare la inadmisibilidad de la acción en inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD), por haberse revocado la ordenanza 3/2010 y haberse suspendido la ordenanza 4/2010, en vista de que ocasiona que la misma haya perdido su objeto.

Subsidiariamente:

Segundo: En cuanto al fondo, en el improbable caso de que sean rechazadas las pretensiones anteriores, que se declare la conformidad de las ordenanzas 3 y 4 del 2010, aprobadas por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional, con la Constitución de la República Dominicana y la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, en virtud de que éstas cumplen con los requisitos que ambos instrumentos le imponen para su validez y, en consecuencia, se rechace el recurso de inconstitucionalidad de que se trata.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas documentales

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

1. Copia fotostática del Decreto núm. 8440, emitido por el presidente de la República el tres (3) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962).
2. Copia fotostática de la Resolución núm. 5/2004, dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) el catorce (14) de enero de dos mil cuatro (2004).
3. Copia fotostática del acta levantada en ocasión de la asamblea general extraordinaria celebrada por la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) el veintitrés (23) de diciembre de dos mil siete (2007).
4. Copia fotostática del acta levantada en ocasión de la asamblea general extraordinaria celebrada por la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES) el veintidós (22) de julio de dos mil diez (2010).
5. Copia fotostática de los estatutos constitutivos de la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES).
6. Copia fotostática de la Ordenanza núm. 3/2010, emitida por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010).
7. Copia fotostática de la Ordenanza núm. 4/2010, emitida por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.2. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, el Tribunal entiende que la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, por estas representar al conglomerado de empresas que se dedican a las actividades de hotelería y turismo en la República Dominicana, estando, por consecuencia, bajo el ámbito regulatorio de las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, aprobadas por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, que tienden a fijar parámetros de regulación para el uso y mantenimiento del suelo en el Distrito Nacional. De lo anterior se desprende su interés jurídico y jurídicamente protegido, pues de quedar verificada la inconstitucionalidad denunciada, sería en ocasión de que esta les causa un perjuicio a sus derechos a la libertad de empresa y libre competencia.

9. Revisión de los medios de inadmisión planteados contra la acción directa de inconstitucionalidad

Habida cuenta de que el Ayuntamiento del Distrito Nacional ha planteado la inadmisión de la acción constitucional que nos ocupa, en aras de mantener un orden procesal lógico, este tribunal constitucional considera prudente estatuir y evaluar la admisibilidad de cada acto impugnado de manera separada, para luego, de ser procedente, revisar las pretensiones de fondo en cuanto a las mismas.

9.1. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 3/2010.

En la especie, la acción constitucional que nos ocupa –respecto de la Ordenanza núm. 3/2010– deviene en inadmisibles por carecer de objeto, en atención a las consideraciones siguientes:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.1. Que con posterioridad a la emisión de la ordenanza impugnada por inconstitucional, el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), el veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011), dictó la Ordenanza núm. 1/2011, cuyo contenido, de interés para este tribunal constitucional, dispone:

Primero: Derogar como al efecto deroga, y deja sin efecto jurídico, por tanto sin aplicación la Ordenanza No. 3/2010, dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha 23 de diciembre del año 2010, relativa a la creación de un arbitrio municipal sobre el Uso y Mantenimiento de Suelo del Distrito Nacional (PREDIAL).

Segundo: Mantener, como al efecto mantiene, en estudio, en la Comisión de Presupuesto y Finanzas las Ordenanzas Nos. 4/2010 y 5/2010, a fin de rendir un informe definitivo, a brevedad posible. Por tanto esta comisión mantiene su vigencia, hasta tanto sea rendido el correspondiente informe final.

(...).

9.1.2. Importa recordar que cuando se trata de actos administrativos de carácter normativo y alcance general –como lo es la Ordenanza núm. 3/2010–, el órgano de la Administración Pública que lo ha emitido tiene la facultad de derogarlo *motus proprio*, es decir, por su propio imperio, sin ser indispensable acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para que sea pronunciada tal nulidad, como sucede con los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas.

9.1.3. Al hilo de lo anterior, se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia, a través de su Sentencia T-720/98, del veintiséis (26) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), cuando establece:

Expediente núm. TC-01-2011-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) contra las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, ambas aprobadas por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) que en los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por parte de la administración, una vez se realice la valoración de las circunstancias precisas, para que la administración proceda a revocar sus propios actos. No sucede lo mismo con los actos de contenido particular y concreto, que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, los cuales no pueden ser revocados por la administración, sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión.

9.1.4. En sintonía con la consideración anterior, este Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0226/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), reconoció, incluso, la posibilidad de que la Administración Pública pueda revocar, por sí, un acto administrativo de efectos particulares, al decir que cuando:

[S]e trata de actos administrativos que afectan derechos o son de gravamen para el administrado, los mismos pueden, en principio, ser revocados directamente por la Administración Pública que los dictó, con la emisión de un nuevo acto de revocación, siempre que dicha revocación no vaya en detrimento del interés público o contraríe el ordenamiento jurídico.

9.1.5. Y es que, al estar encaminado el objeto del presente procedimiento constitucional a la supresión o expulsión del ordenamiento jurídico de una ordenanza que fue formalmente abrogada o derogada por el mismo órgano de la administración municipal que la emitió, carece de sentido que el Tribunal emita su parecer acerca de la constitucionalidad o no de una ordenanza cuyos efectos jurídicos se han disipado. En tal sentido, es forzoso concluir que ha desaparecido, de forma sobrevenida, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad ejercitada contra la Ordenanza núm. 3/2010, que creaba un arbitrio municipal por el uso y mantenimiento del suelo en el Distrito Nacional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.6. En suma, ante la notoria falta de objeto, dada la derogación del acto administrativo contestado, este tribunal constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en sus sentencias TC/0023/12 y TC/0024/12, ambas del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012); así como en las marcadas con los números TC/0025/13, del seis (6) de marzo de dos mil trece (2013), y TC/0113/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), entre otras. De ahí que, siendo regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad en el derecho comparado que la derogación extingue su objeto, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 3/2010, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010).

9.2. Sobre el medio de inadmisión planteado en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 4/2010.

9.2.1. En su escrito de intervención, el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) plantea la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 4/2010, bajo la premisa de que la misma fue suspendida con miras a su modificación, conforme esboza la Ordenanza núm. 1/2011, *ut supra* transcrita, por lo que considera que al resultar su objeto incierto se impone inadmitir la acción por falta de objeto.

9.2.2. Previo a la verificación de si la acción directa de inconstitucionalidad ejercida contra la Ordenanza núm. 4/2010, efectivamente carece de objeto, entendemos que hace falta explicar la posibilidad que tiene, o no, la Administración Pública de suspender, por sí misma, los efectos ejecutivos del acto administrativo que ha emitido.

9.2.3. En ese orden, para determinar la posibilidad de que la Administración suspenda un acto administrativo, debemos distinguir dos supuestos, por demás



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disociables, atendiendo a la esencia del acto mismo, esto es: (i) si comporta un acto favorable o que confiere derechos a los administrados o, (ii) si es un acto que impone cargas y deberes a los administrados.

9.2.4. Cuando el acto administrativo establece cargas y deberes para los administrados, su ejecutoriedad puede ser suspendida por el órgano de la Administración Pública que lo emitió, siempre y cuando advierta que el mismo se encuentra afectado de una nulidad absoluta¹; mientras que aquel acto administrativo que otorga derechos al administrado bajo ninguna circunstancia puede –ni de hecho debe– ser suspendido por la Administración.

9.2.5. El presente caso trata de una ordenanza emitida por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), la que, además de ser un acto administrativo de alcance general, no crea derechos, ni mucho menos modifica una situación jurídica que beneficia a los administrados, sino que traza los trámites, procedimientos, tasas y arbitrios correspondientes a las distintas solicitudes que son formuladas a la Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, para el uso y mantenimiento del suelo de esta provincia.

9.2.6. Amén de lo establecido en la consideración anterior, del ordinal segundo de la Ordenanza núm. 1/2011 se desprende todo lo contrario a lo alegado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) en su escrito de intervención, toda vez que respecto a la Ordenanza núm. 4/2010 dispone que se “(...) mantiene su vigencia, hasta tanto sea rendido el correspondiente informe final”; en tal sentido, sus efectos no han sido suspendidos, por lo que su objeto mantiene su consolidación, escenario ante el cual procede, a todas luces, rechazar el medio de inadmisión por falta de objeto de que se trata, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia y, en consecuencia, conocer el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 4/2010.

¹ Como se cita en GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 3 – El acto administrativo. 8va. Ed. p. VI-13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 4/2010

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

10.1. La parte accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 4/2010, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010), debido a que en ella se desnaturaliza la esencia de una tasa, ya que los supuestos de incumplimiento y la prestación económica exigida para cada caso rompe con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y legalidad; además de que no existe una correspondencia entre el importe de la tasa y el costo del servicio.

10.2. En argumento contrario, el interviniente, Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), concluye afirmando que la ordenanza de referencia es conforme con la Constitución dominicana, ya que no se trata de sanciones disfrazadas de tasas, sino que se determinan nuevas tasas para circunstancias de variación de los trabajos realizados, pues argumenta que estos incrementan los costos de la Dirección General de Planeamiento Urbano; además, el incremento en el valor de las tasas se debe a una indexación, por lo que no se han violentado los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

10.3. En esa misma sintonía, el procurador general de la República dictaminó opinando que la referida ordenanza núm. 4/2010 es parcialmente inconstitucional, en el sentido de que sus ordinales segundo y tercero son conformes con la Carta Magna, mientras que el ordinal cuarto no, toda vez que en este no se establecen erogaciones a favor del fisco a título de tasas, sino penalizaciones por incumplimientos municipales, cuestión esta última que no es competencia de los ayuntamientos conforme a la Constitución y las leyes que regulan la materia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

10.5. Según la glosa procesal, hemos podido constatar que la Ordenanza núm. 4/2010 en su ordinal primero delimita los trámites y procedimientos para adquirir los servicios que brinda el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) en lo que respecta al uso y mantenimiento de su suelo; asimismo, en sus ordinales tercero y cuarto crea –en apariencia– las tasas que deben pagarse por tales servicios, los cuales son canalizados a través de la Dirección General de Planeamiento Urbano de dicho cabildo.

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

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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

(...)

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

10.9. Para el Tribunal Constitucional determinar la consonancia o no con la Constitución de la referida ordenanza núm. 4/2010, ponderará la naturaleza de las contribuciones establecidas en el cuerpo de dicho acto administrativo, al tiempo de que evaluará si el importe de los arbitrios que ésta confecciona –que en efecto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplan con tal condición– violentan los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

10.10. En efecto, la ordenanza cuestionada, en sus ordinales segundo y tercero, establece los trámites y procedimientos que cualquier interesado debe agotar en aras de obtener los servicios ofertados por la Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional para el uso y mantenimiento del suelo y, por igual, el importe de las tasas por tales servicios.

10.11. Es cierto que tales prerrogativas –las contenidas en los ordinales segundo y tercero de la Ordenanza núm. 4/2010– constituyen tasas y no impuestos, como denuncia la parte accionante; toda vez que su hecho imponible se debe a la contraprestación de servicios que el requirente o sujeto pasivo utilizará en su provecho para beneficiarse del dominio público municipal –en el presente caso el uso y mantenimiento del suelo del Distrito Nacional–, cuestión que deja esbozada la reciprocidad que caracteriza a este tipo de tributo frente al impuesto, ya que este último supone una contribución que no está sujeta a una respuesta inmediata de un servicio en específico, es decir, no hay una contraprestación, pues su hecho imponible lo constituyen negocios, hechos o actos, de naturaleza jurídica o económica, cuyo fin último radica en el financiamiento del gasto público.

10.12. También cabe admitir que es facultad de los ayuntamientos, dentro de su capacidad normativa, regular el importe al que ascenderán tales tasas, y es que dicha cuantía, cuando exceda el valor de su contraprestación, además de ser desproporcional, se convierte en un impuesto y, por ende, es inconstitucional. Sobre dicho particular ya se refirió este Tribunal Constitucional en la *supra* indicada sentencia TC/0067/13, cuando dispone:

9.3.21. Por otro lado, cuando una tasa o arbitrio municipal excede su valor de contraprestación o compensación se convierte automáticamente en un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impuesto, por cuanto las autoridades de los ayuntamientos al establecer una contraprestación más allá de los límites instituidos en realidad crean un impuesto.

10.13. Amén de lo anterior, atendiendo al principio de territorialidad² de la potestad tributaria de que se encuentra revestida el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), las tasas por servicios establecidas en el ordinal tercero de la Ordenanza núm. 4/2010, en ocasión de los trámites y procedimientos detallados en el ordinal segundo del citado acto administrativo, son armónicas con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, pues sus montos se ajustan tanto a la naturaleza de las edificaciones previstas en dicho acto, así como a las dimensiones del espacio físico del suelo del Distrito Nacional que puedan ocupar; razones estas por las que consideramos que tales disposiciones son cónsonas con los artículos 93.1.a, 200 y 243 de la Constitución dominicana y de la Ley núm. 716-07, del Distrito Nacional y los municipios.

10.14. Al mismo tiempo, la Ordenanza núm. 4/2010 establece en su ordinal cuarto que la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) realizará inspecciones en el ánimo de determinar que se esté cumpliendo con lo establecido en las certificaciones que se expiden en ocasión de los trámites y procedimientos antedichos, fijando ante la eventual comprobación de algún cambio o variación a las circunstancias previstas en tales certificaciones, bajo el *nomen iuris* de “tasas municipales”, obligaciones de naturaleza pecuniaria.

10.15. Que tales obligaciones pecuniarias en realidad constituyen penalidades o sanciones, más no tasas, pues, si nos remitimos a las propiedades de estas últimas, vemos que su fisonomía se caracteriza por comportar una contraprestación a un

² Este principio supone que las competencias financieras de los municipios no solo han de ser ejercidas dentro del marco y los límites territoriales establecidos por el Estado –o su radio de competencia territorial–, sino también dentro del marco de competencias asumidas, limitándose al principio de unidad estatal. Tribunal Constitucional español. STC 4/1981, FJ 3; 32/1981, FJ 3; 27/1987, FJ 2; 170/1989, FJ 9; 149/1991, FJ 1; 109/1998, FJ 2; 159/2001, FJ 4; 60/2013, FJ 2.

Expediente núm. TC-01-2011-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) contra las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, ambas aprobadas por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

servicio brindado por la Administración, en el cual, en cierta medida, hay un alto grado de voluntariedad del sujeto pasivo; sin embargo, lo establecido a título de alícuotas en el ordinal cuarto más bien se traduce en penas derivadas del incumplimiento a lo presupuestado en los ordinales segundo y tercero de la *supra* indicada ordenanza núm. 4/2010, ya que no están instituidas como una contraprestación a un servicio, sino como respuesta a la inercia de aquellos que no se acojan a lo consignado en las certificaciones expedidas en ocasión de los trámites y procedimientos ventilados ante la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).

10.16. Cabe admitir, pues, que el establecimiento de una sanción bajo el velo de un tributo, además de escapar de las atribuciones delegadas por la Constitución y la Ley núm. 176-07 a los ayuntamientos en materia tributaria y financiera, violenta el principio de capacidad económica³, pues se desvirtúa el motivo por el cual ha sido instituido el régimen tributario-municipal; además, se ve amenazada la tutela judicial efectiva y el debido proceso administrativo sancionador contemplados en el artículo 69 de la Constitución, toda vez que a cualquier persona que tienda a ser beneficiaria del uso y mantenimiento del suelo del Distrito Nacional, sin concedérsele la oportunidad de defenderse –mediante la presentación de sus argumentos y pruebas– se le está sancionando, y no cobrando una tasa.

10.17. En suma, al tenor de las consideraciones anteriores, se impone acoger de manera parcial la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza núm. 4/2010, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010); en

³ **Capacidad económica:** Es el elemento determinante o justificativo del deber de contribuir y de la proporción en la que debe contribuirse (STC 182/1997, FJ 6). Tiene una vertiente positiva (quien tenga capacidad económica debe contribuir) y otra vertiente negativa (quien no tenga esa capacidad no tiene obligación de contribuir) [SSTC 27/1981, FJ 4; 37/1987, FJ 13; 150/1990, FJ 9; 221/1992, FJ 4; 134/1996, FJ 6; y 182/1997, FJ 7]. Por tanto, la capacidad económica opera como “fundamento” del tributo (causa que lo legitima) y como “medida” de la obligación tributaria (manera de cuantificarla) (SSTC 27/1981, FJ 4; 164/1995, FJ 8; 182/1997, FJ 7; y 194/2000, FJ 9).

Expediente núm. TC-01-2011-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) contra las ordenanzas núm. 3/2010 y 4/2010, ambas aprobadas por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, ha lugar a declarar el ordinal cuarto de la referida ordenanza no conforme con los artículos 200 y 243 de la Carta Magna.

10.18. En ese sentido, y en atención a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución dominicana, el citado ordinal cuarto de la Ordenanza núm. 4/2010, emitida por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010), deviene en una disposición nula de pleno derecho.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Consta en acta el voto disidente de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el Artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) contra la Ordenanza núm. 3/2010, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010), por carecer de objeto e interés jurídico como consecuencia de su derogación expresa conforme la Ordenanza núm. 1/2011, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD) contra la Ordenanza núm. 4/2010, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010), por violación a los artículos 73, 200 y 243 de la Constitución.

TERCERO: ACOGER, de manera parcial, en cuanto al fondo, la citada acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 4/2010, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010), y **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República el ordinal cuarto de la referida ordenanza, por violar los artículos 73, 200 y 243 de la Carta Sustantiva, por los motivos precedentemente expuestos.

CUARTO: PRONUNCIAR la nulidad absoluta del ordinal cuarto de la Ordenanza núm. 4/2010, dictada por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veintitrés (23) de diciembre de dos mil diez (2010), por los motivos expuestos en la parte motivacional de la presente sentencia.

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

SEXTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los accionantes, la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) y la Asociación de Hoteles de Santo Domingo (AHSD); así como también al interviniente, Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), y al procurador general de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SÉPTIMO: ORDENAR que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; 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