

SENTENCIA DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2008, NÚM. 2

Resoluciones impugnadas: Núms. 138-94 y 88-2008, dictadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, del 16 de diciembre de 1994 y 2 de junio de 2005.

Materia: Constitucional.

Impetrantes: Eugenio Pérez Montás y compartes.

Abogados: Dr. Rafael Vidal Martínez y Licda. Teresa A. Vidal Florentino.

Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Jorge A. Subero Isa, Presidente; Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente; Egllys Margarita Esmurdoc, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Álvarez Valencia, Juan Luperón Vásquez, Margarita A. Tavares, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 10 de septiembre de 2008, años 165° de la Independencia y 146° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre la acción directa en inconstitucionalidad intentada por Eugenio Pérez Montás, dominicano, mayor edad, con cédula de identidad y electoral núm. 001-0010722-6, domiciliado y residente en la calle El Vergel núm. 1, de esta ciudad; Guillermo Caram, dominicano, mayor de edad, con cédula de identidad y electoral núm. 001-0103048-4, domiciliado y residente en la calle Max Henríquez Ureña núm. 60, Ensanche Piantini, de esta ciudad; Ramón Bona Rivera, dominicano, mayor de edad, cedula de identidad y electoral núm. 001-0925315-3, domiciliado y residente en la calle José Amado Soler núm. 61, Ensanche Piantini, de esta ciudad; y Rafael Vidal Martínez, dominicano, mayor de edad, cedula de identidad y electoral núm. 001-0197739-5, domiciliado y residente en la calle Bienvenido García Gautier núm. 15, Arroyo Hondo, de esta ciudad, contra las Resoluciones núms. 138-94 del 16 de diciembre de 1994 y 88-2005 del 2 de junio de 2005, dictadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;

Vista la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia, el 29 de diciembre de 2005, suscrita por el Dr. Rafael Vidal Martínez y Licda. Teresa A. Vidal Florentino en representación de los impetrantes, la que concluye de la forma siguiente: “**Primero:** Como tribunal constitucional, declarar inconstitucional la Resolución núm. 138/94 de fecha 16 de diciembre de 1994 y la Resolución núm. 88/2005 de fecha 2 de junio de 2005, del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por haber sido dictadas sin cumplir con lo establecido por la Ley núm. 180 de fecha 12 de abril de 1966, violando así el artículo 85 de la Constitución, que limita la facultad de los ayuntamientos para imponer arbitrios a las aprobaciones que la ley requiera; **Segundo:** Exhortando al Ayuntamiento del Distrito

Nacional y a los demás ayuntamientos del país, a tener en cuenta el artículo 85 de la Constitución y la Ley núm. 180 del 12 de abril de 1966, cuando decidan crear nuevos arbitrios o impuestos de cualquier naturaleza, sometiendo los mismos al Consejo Nacional de Desarrollo a través del Secretario Técnico de la Presidencia, respetando también el artículo 47 de nuestra Carta Magna que estatuye que la ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir y el artículo 8 que establece que: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe”, para evitar el caos impositivo que crearía en el país, si alrededor de ciento cincuenta ayuntamientos comenzarán a crear cargas y contribuciones de acuerdo a su particular criterio”;

Visto las Resoluciones núms. 138-94 del 16 de diciembre de 1994 y 88-2005 del 2 de junio del 2005, dictadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional;

Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la Republica, del 14 de febrero de 2006, que termina así: “**Primero:** Declaréis regular en cuanto a la forma la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de las resoluciones números 138/94 del 16 de diciembre de 1994 y 88/2005 del 2 de junio de 2005 emitidas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, presentado por el Dr. Rafael Vidal Martínez y la Lic. Teresa A. Vidal Fiorentino, a nombre y representación de los señores Arq. Eugenio Pérez Montas, Ing. Guillermo Caram, Lic. Ramón Bona Rivera y Dr. Rafael Vidal Martínez; **Segundo:** Rechazar en el fondo los medios fundamentales sobre la violación a nuestra constitución y los principios que rigen la misma, por no ostentar los recurrentes la calidad requerida en el artículo 67 inciso 1ro. de nuestra Constitución”;

La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los textos legales invocados por los impetrantes y los artículos 67, inciso 1ro. de la Constitución de la República y el artículo 13 de la Ley núm. 156 de 1997;

Considerando, que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 67, inciso 1º de la Constitución de la República, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley, conocer en única instancia de la constitucionalidad de las leyes, a solicitud del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso o de parte interesada; que esa disposición ha sido interpretada en el sentido de que su alcance debe comprender no sólo a la ley strictu sensu, sino que el mismo debe extenderse a aquellos actos que emanan de los funcionarios que detentan el poder político y la administración del Estado, actos que están enunciados, en principio, por el artículo 46 de la Constitución, dentro de las cuales no se encuentran las decisiones dictadas por los tribunales del orden judicial, las cuales sólo se encuentran sujetas a los recursos ordinarios y extraordinarios instituidos por la ley;

Considerando, que el canon constitucional arriba enunciado ha sido interpretado por esta Suprema Corte de Justicia en el sentido que la acción en inconstitucionalidad por vía directa o principal puede ser llevada ante ella, no solo contra la ley en sentido estricto, sino contra toda norma social obligatoria emanada de los poderes públicos;

Considerando, que la acción de que se trata se refiere a la petición de inconstitucionalidad de dos resoluciones dictadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, intentada por los impetrantes como parte interesada, por lo que el control de su constitucionalidad por vía directa es de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia; en consecuencia procede ponderar los meritos de la presente acción;

Considerando, que las resoluciones impugnadas fueron dictadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional y son la núm. 138/94 del 16 de diciembre de 2004, mediante la cual se establecieron nuevas tasas anuales para los servicios de mantenimiento y seguridad en los cementerios del Distrito Nacional; así como la resolución núm. 88/2005 del 2 de junio de 2005, que autoriza a la Administración Municipal para que a partir de su fecha de aprobación, aplique los ajustes por inflación a todas las resoluciones vigentes relativas al cobro de impuestos y arbitrios municipales;

Considerando, que los impetrantes alegan en síntesis lo siguiente: “que la autonomía de los ayuntamientos consagrada por la Ley núm. 5622 de fecha 14 de diciembre de 1961 quedó expresamente limitada por la Ley núm. 180 del 12 de abril de 1966, que estableció que tanto el ayuntamiento del distrito nacional, como los demás no estaban facultados para crear arbitrios municipales a menos que previamente fueran sometidos al Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretario Técnico de la Presidencia, pero que en este caso ninguna de estas dos resoluciones fue sometida al Consejo Nacional de Desarrollo como lo requiere la Ley núm. 180, por lo que las mismas son ilegales, además de que son inconstitucionales, ya que violan los artículos 83 y 85 de la Constitución, los que sujetan la facultad de los ayuntamientos para establecer arbitrios a que esas disposiciones cumplan con las aprobaciones que las leyes requieran; que la Resolución 138/94 del Ayuntamiento del Distrito Nacional que crea los arbitrios especiales para limpieza, mantenimiento, seguridad y vigilancia en los cementerios del Distrito Nacional, nunca fue aplicada efectivamente quizás porque las autoridades municipales de aquella época se percataron de su ilegalidad, pero que al dictarse la Resolución 88/2005 que aumenta exageradamente las tasas a cobrar en los cementerios, las autoridades administrativas decidieron cobrar retroactivamente dichas tasas desde el año 1994, en franca violación al artículo 47 de la Constitución que establece que la ley solo dispone y se aplica para lo porvenir, razón por la cual la aplicación de dichas resoluciones debe ser declarada inconstitucional”;

Considerando, que los impetrantes también alegan que las resoluciones impugnadas son inconstitucionales, ya que fueron dictadas en violación a las disposiciones del artículo 85 de la Constitución de la República;

Considerando, que los artículos 83 y 85 de la Constitución proclaman en conjunto la independencia de los ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones, las que deben ser ejercidas con sujeción a los límites establecidos por la propia Constitución y las leyes y dentro de estas atribuciones se encuentra la de establecer arbitrios, con la aprobación que la ley requiere, siempre que no colindan con los impuestos nacionales, con el comercio

intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes;

Considerando, que la Resolución núm. 138/94 fue dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional para regular el funcionamiento de los cementerios en el Distrito Nacional y para establecer una tasa anual por los servicios de mantenimiento y seguridad ofrecidos dentro del área de dichos cementerios y la Resolución núm. 88/2005 fue dictada para aplicar ajustes por inflación a los impuestos y arbitrios vigentes aplicados por los ayuntamientos, dentro de los que se encuentran los arbitrios previstos por la Resolución núm. 138/94;

Considerando, que de acuerdo al artículo 1ro. de la Ley núm. 214 del 4 de marzo de 1943, le corresponde a los Ayuntamientos de forma exclusiva, el establecimiento y la administración de los cementerios; que además, la Ley núm. 3456 del 21 de diciembre de 1952 sobre Organización del Distrito Nacional, en su artículo 27, inciso 40) faculta al Ayuntamiento para establecer, mantener y administrar cementerios;

Considerando, que el poder que otorga la Constitución a los ayuntamientos para establecer arbitrios que estén sujetos a las regulaciones que la ley requiera, se materializa mediante las disposiciones de la Ley núm. 3455 sobre Organización Municipal, que en el artículo 124 consagra que “los Ayuntamientos pueden mantener los arbitrios ya existentes y establecer cualesquiera otros, siempre que no colidan con la Constitución y las leyes, y en particular los que a continuación se enumeran; 13) sobre la concesión del uso de parcelas de terreno para enterramientos en los cementerios municipales; 14) sobre la concesión de permisos para la apertura de fosas para inhumaciones o exhumaciones en los cementerios; 15) sobre la concesión de permisos para la erección de sepulcros, panteones, mausoleos y otros monumentos en los cementerios; 16) sobre el uso de otros servicios o instalaciones en los cementerios municipales”;

Considerando, que de lo anterior se desprende que al dictar las resoluciones impugnadas, las que fueron establecidas para regular los arbitrios por los servicios de mantenimiento y seguridad en los cementerios del distrito nacional y para ajustarlos por inflación, el Ayuntamiento del Distrito Nacional no actuó dentro de las facultades que le confieren los textos legales transcritos precedentemente, y por tanto no fueron observadas las condiciones previstas por la ley por mandato de la Constitución para el ejercicio de su potestad reglamentaria de crear arbitrios;

Considerando, que si bien es cierto que la ley, en sentido general, por su jerarquía, no puede, en principio, justificar una acción directa de ilegalidad ante la Suprema Corte de Justicia bajo el fundamento de que ha sido vulnerada, pues su control se ejerce por vía de la excepción de ilegalidad promovida en ocasión de un proceso ante los tribunales inferiores del orden judicial o administrativo, y eventualmente ante la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, no es menos cierto que cuando la ley atacada es consecuencia de un mandato expreso de la Constitución al legislador para completar la fuerza normativa del canon constitucional de que se trate, como es el caso del artículo 85 de la Constitución, que hace depender del trámite que la ley señale, la fijación de arbitrios municipales, es innegable

que la misma, si bien de grado inferior a la norma fundamental, se incorpora a ésta por constituir su desarrollo y complemento, por lo que si es denunciada la violación de esa ley por vía directa, como ha sucedido, al estar integrada en su ejecutoriedad al artículo 85 de la Constitución, la competencia de la Suprema Corte de Justicia, como Tribunal Constitucional para conocer del asunto, es indiscutible pues se trata, en última instancia, más que de una acción de ilegalidad de una acción de inconstitucionalidad en que se mezclan una norma sustantiva (artículo 85 de la Constitución), con su complemento y desarrollo (Ley núm. 180 del 12 de abril 1966), que fija como condición que la propuesta de arbitrio sea sometida previamente al Consejo Nacional de Desarrollo para su estudio y recomendación al Poder Ejecutivo; que al desconocerse la condición establecida en la Ley núm. 180, mandada a observar de manera expresa por el artículo 85 de la Constitución, también éste fue vulnerado;

Considerando, que si los Ayuntamientos están autorizados a establecer arbitrios tal como se dispone en el artículo 85 de la Constitución, es a condición de que los mismos sean sometidos previamente al Consejo Nacional de Desarrollo, para su correspondiente estudio y recomendación al Poder Ejecutivo, tal como lo establece el artículo 1ro. de la Ley núm. 180 del 12 de abril de 1966, la cual modifica el apartado a) del artículo 2 de la Ley núm. 5622 de fecha 14 de septiembre de 1961, que establecía que no era necesaria la autorización del Presidente de la República para que los Ayuntamientos pudieran entre otros actos aprobar presupuestos de ingresos y egresos anuales;

Considerando, que los impetrantes también alegan que las resoluciones impugnadas fueron dictadas en violación al artículo 47 de la Constitución de la República, ya que se aplican de forma retroactiva; que el citado artículo rige la vigencia de la ley en el tiempo, de donde surge el principio de la irretroactividad, según el cual la ley solo dispone y se aplica para el porvenir, por lo que no tiene efecto retroactivo;

Considerando, que si es cierto que en las resoluciones impugnadas consta que las mismas serán ejecutadas a partir de su fecha de aprobación, también es cierto que la Resolución núm. 88/2005 del 2 de junio del 2005 que autoriza a la administración municipal para que a partir de su aprobación aplique los ajustes por inflación a todas las resoluciones anteriores vigentes relativas al cobro de impuestos y arbitrios municipales, vulnera por lo antes dicho, el referido texto constitucional;

Considerando, que por consiguiente, las disposiciones municipales cuya inconstitucionalidad ha sido solicitada, son contrarias al texto constitucional invocado por los impetrantes, complementado por la Ley núm. 180 de 1966, y, en consecuencia, la acción de que se trata debe ser acogida.

Por tales motivos, **Primero:** Acoge la instancia elevada por los señores Eugenio Pérez Montás y compartes, y en consecuencia declara la inconstitucionalidad y nulidad erga omnes de las Resoluciones núms. 138/94 del 16 de diciembre de 1994 y 88-2005 del 2 de junio de 2005, dictadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, por ser contrarias a los artículos

46, 47 y 85, de la Constitución de la República, el último complementado por la Ley núm. 180 de 1966; **Segundo:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada al Magistrado Procurador General de la República, para los fines de lugar, a los impetrantes y publicada en el Boletín Judicial.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Eglys Margarita Esmurdoc, Hugo Álvarez Valencia, Juan Luperón Vásquez, Margarita A. Tavares, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.suprema.gov.do