



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0152/13

Referencia: Expediente núm. TC-03-2012-0002, relativo al Conflicto de Competencia entre el Director de la Junta del Distrito Municipal Verón-Punta Cana y el Ayuntamiento Municipal Salvaleón de Higüey, de fecha veintitrés (23) de octubre de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, Provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los doce (12) días del mes de septiembre de dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, Jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y 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

1.1. En virtud de la Ley núm. 6232-63 de Planificación Urbana, el Concejo de Vocales del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana, procedió a crear una



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

oficina de Planeamiento Urbano, la que ha notificado al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y al Ministerio de Turismo por ser los organismos que interactúan en la planificación y aprobación de los proyectos de construcción. El Ayuntamiento Municipal de Higüey considera ilegal esta acción, por no contar con la aprobación de ese ayuntamiento, conforme dispone la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

1.2. En fecha veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012), el Ayuntamiento Municipal de Higüey notificó a la Junta del Distrito Municipal Verón-Punta Cana, mediante el Acto núm. 835-2012, instrumentado por el ministerial Servio Rafael Rondón Cedeño, alguacil de estrados del Juzgado Especial de Tránsito, sala 2, del distrito judicial La Altagracia, formal “Acto Precautorio o de Advertencia, Intimación a Reconsiderar Irregular Aprobación Efectuada y a Dar Cumplimiento a la Mancomunidad” para que ese Distrito Municipal se acoja a lo establecido en la Ley núm. 176-07, que prohíbe la creación de una oficina municipal de planeamiento urbano, aprobación de construcciones o concesiones de permisos de uso de suelo, creación de arbitrios para el uso de áreas municipales, en razón de que tales actuaciones administrativas son de exclusiva competencia del Ayuntamiento Municipal de Higüey.

1.3. Además, según el mismo acto, el Ayuntamiento Municipal de Higüey ha solicitado al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y al Ministerio de Turismo no tramitar los permisos y licencias de construcción que haya autorizado el director de la Junta del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana.

1.4. En ocasión de este hecho, el veintitrés (23) de octubre de dos mil doce (2012), el director del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana interpuso por ante el Tribunal Constitucional una acción de conflicto de competencia contra el Ayuntamiento Municipal de Higüey bajo el supuesto de no respetar los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos de los distritos municipales, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de dos mil diez (2010).

2. Planteamiento del problema

2.1. El director de la Junta del Distrito Municipal de Verón-Punta, Cana conforme la demanda depositada ante el Tribunal Constitucional en fecha veintitrés (23) de octubre de dos mil doce (2012), presenta una acción de conflicto de competencia constitucional contra el Ayuntamiento Municipal de Higüey, por violación a la autonomía presupuestaria, administrativa y uso de suelo, la competencia para el establecimiento de oficinas y dependencias de servicios municipales, y calidad para recibir ingresos provenientes de impuestos, arbitrios y tasas por servicios municipales.

3. Pretensiones y fundamentos del accionante

3.1. En la presente acción de conflicto de competencia, la parte accionante, conforme a la instancia antes señalada, persigue que sea reconocido el derecho de las autoridades del distrito municipal de Verón-Punta Cana a administrar su demarcación territorial con autonomía presupuestaria, normativa y de uso de suelo, así como los impuestos, arbitrios y las tasas por servicios municipales generados en ese territorio; en consecuencia, que sean declarada contrarias a la Constitución las pretensiones de las autoridades municipales del municipio de Higüey de tutelar a las autoridades municipales del distrito municipal de Verón-Punta Cana, al igual que recibir e invertir en su territorio el 50 % de lo recaudado, fundándose en lo siguiente:

3.1.1. Violación a los derechos constitucionales del Distrito Municipal Verón-Punta Cana

3.1.1.1. Que la Constitución establece en su artículo 199 que tanto los municipios como los distritos municipales son personas de derecho público.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De manera igualitaria determina las competencias y derechos cuando dispone lo siguiente: *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 leyes, por lo que no establece sumisión o dependencia de los distritos municipales.*

3.1.1.2. Que al establecer el concepto de gobiernos locales y fijar sus responsables, el artículo 201 de la Constitución establece iguales instancias tanto para el municipio como para el Distrito Municipal, cuando señala en su párrafo I que: *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 tendrá suplente.*

3.1.1.3. Que el Ayuntamiento Municipal de Higüey para sustentar sus pretensiones invoca el artículo 82 de la Ley núm. 176-07, que dispone:

Atribuciones y limitaciones del director y vocales del distrito municipal. 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.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de conformidad con ley que regula la materia.

Párrafo. Los directores/as de los distritos municipales están obligados a presentar un informe trimestral de ejecución presupuestaria en el concejo municipal al que pertenecen, y estén sometidos al sistema de control establecido para los ayuntamientos.

3.1.1.4. Disposiciones estas que el accionante considera nulas de pleno derecho a partir del rango otorgado por el constituyente de dos mil diez (2010) a los distritos municipales, como personas jurídicas y gobierno de su territorio.

3.1.2. Inconstitucionalidad de las pretensiones del Ayuntamiento Municipal de Higüey

3.1.2.1. Que las disposiciones de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios fue promulgada en el año dos mil siete (2007), antes de la entrada en vigencia de la Constitución de dos mil diez (2010), que estableció un nuevo régimen para los municipios, razón por la cual el texto constitucional debe prevalecer sobre el texto de la ley que a todas luces es contrario a la Constitución, sobre todo en lo relativo a la prohibición del Concejo Municipal del Ayuntamiento Municipal de Higüey de: i) crear oficinas o dependencias nuevas en su junta distrital que entrañen alteraciones a su presupuesto y a la estructura de la administración y servicios brindados por el Distrito Municipal, especialmente en lo relativo a la creación de una oficina municipal de planeamiento urbano y, ii) la realización de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de servicios municipales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1.2.2. En el primer aspecto, el accionante plantea que se limita el derecho sobre la regulación del uso de suelo, ya que en virtud de la Ley núm. 6263, corresponde a las oficinas de planificación urbana, en su condición de órgano técnico-asesor, elaborar las políticas de uso de suelo y otorgar las autorizaciones para las construcciones. En cuanto al segundo aspecto, alega que esas pretensiones violan el artículo 202 de la Constitución al limitar la representación de contratación que establece para los directores de las juntas municipales en iguales condiciones que a los alcaldes.

4. Pretensiones y fundamentos jurídicos del accionado

4.1. El Ayuntamiento Municipal de Higüey, mediante escrito de defensa depositado ante el Tribunal Constitucional en fecha diecisiete (17) de diciembre de dos mil doce (2012), pretende de este órgano que compruebe que la Constitución solo atribuye la facultad de establecer arbitrios o tributos municipales a favor de los ayuntamientos, y por ende, declarar que la Junta del Distrito Municipal Verón-Punta Cana no tiene competencia para imponerlos. Asimismo, comprobar y declarar que los artículos 199 y 201 de la Constitución solo establecen los tipos de competencia que tienen los entes de la Administración Local y sus órganos de gobierno, reservando la fijación de tales competencias al legislador. Para apoyar sus pretensiones, se funda en los siguientes argumentos:

4.1.1. No existe contradicción entre la Constitución y la Ley núm. 176-07, en lo que respecta a las competencias de las juntas de distritos municipales, toda vez que la determinación de las facultades concretas de la administración local se encuentran reservadas al legislador.

4.1.2. Que si bien el artículo 199 de la Constitución reconoce a los distritos municipales, municipios y el Distrito Nacional, como elementos que constituyen la base del sistema político administrativo local, otorgándole personalidad jurídica pública, consagra una reserva de ley para la fijación de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las competencias al establecer que serán “fijadas de manera expresa por la ley”, y no otorga atribuciones concretas a los entes locales, sino que establece los tipos de competencias y la forma de su distribución.

4.1.3. Que el mandato constitucional consagra una reserva de ley para la fijación de las competencias de los entes locales, impide una contradicción entre esta y la Ley núm. 176-07, razón por la cual, a pesar de esta última ley haber sido dictada con anterioridad a la proclamación de la Constitución 2010, no contiene disposiciones contrarias a la misma en lo concerniente a la regulación de los entes locales.

4.2. Los límites del desarrollo de las competencias de los entes locales se reducen al respeto de su autonomía presupuestaria y de los principios de organización territorial consagrados en la Constitución.

4.2.1. El accionado plantea que el ejercicio de la autonomía solo puede materializarse sobre la ejecución de competencias formalmente atribuidas. Es por ello que la autonomía constitucionalmente garantizada de los entes locales debe realizarse dentro del marco de las atribuciones concretas fijadas por la ley.

4.2.2. Que la Constitución solo prevé un grado de autonomía presupuestaria a favor de los distritos municipales y municipios, y el legislador puede realizar una distribución de competencias en las que se consagren relaciones de tutela y/o jerarquía entre tales entidades locales. Aunque para el desarrollo de tales vínculos institucionales, la ley tiene como límite la autonomía presupuestaria referida únicamente a la ejecución del gasto de los recursos económicos puestos a cargo de los entes locales.

4.2.3. Que el análisis de las competencias otorgadas a los distritos municipales en la Ley núm. 176-07 (artículos 79 y 82) no afecta la autonomía presupuestaria garantizada por el artículo 199 de la Constitución, pues se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

refieren a sus competencias y el alegado perjuicio a la autonomía presupuestaria solo puede ser visto en el ejercicio de las atribuciones que la ley otorga expresamente a los distritos municipales y sus órganos.

4.3. La Constitución reconoce la facultad de imponer arbitrios únicamente a favor de los ayuntamientos, lo cual es garantizado a su vez por el artículo 82 de la Ley núm. 176-07.

4.3.1. Que la Constitución en su artículo 199 hace referencia al Distrito Nacional, los ayuntamientos y distritos municipales con una clara distinción, cuando en su artículo 201 señala que el gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán a cargo del Ayuntamiento, mientras que el gobierno de los distritos municipales de una junta de distrito; distinción que se hace notar al establecer la potestad tributaria en el ámbito de los gobiernos locales al conceder en su artículo 200 potestad solo a favor de los ayuntamientos, excluyendo a las juntas de distritos municipales.

4.3.2. Que el demandante no puede ampararse en el artículo 199 de la Constitución para imponer arbitrios o tributos municipales, pues está desconociendo el referido artículo 200 y el principio de legalidad que reconoce la misma Constitución en su artículo 138.

4.3.3. Que el demandante no tiene la competencia para hacer valer sus pretensiones, en razón de que no tiene la capacidad para crear una oficina de planeamiento urbano ya que no se encuentra prevista en el artículo 79 de la Ley núm. 176-07; en cambio, los ayuntamientos si, por lo que se ha extralimitado en sus funciones y ha cometido una usurpación de funciones, al ejercer funciones que corresponden al demandado en razón de los artículos 19 y 126 de la Ley núm. 176-07.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Pruebas documentales aportadas por las partes

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

1. Acto precautorio o de advertencia, intimación a reconsiderar irregular aprobación efectuada y a dar cumplimiento a la mancomunidad, No. 835/2012, del veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012), instrumentado por Servio Rafael Rondón Cedeño, alguacil de estrados del Juzgado Especial de Tránsito del Distrito Judicial La Altagracia.

2. Ley núm. 386-06, de fecha tres (3) de octubre de dos mil seis (2006), que eleva el paraje Verón, del municipio de Higüey, a la categoría de distrito municipal turístico Verón-Punta Cana y el paraje Juanillo a la categoría de sección.

3. Escrito de defensa y conclusiones, de fecha diecisiete (17) de diciembre de dos mil doce (2012), depositado por el municipio Salvaleón de Higüey en relación con la demanda de conflicto de competencia interpuesta por el director Distrito Municipal Verón-Punta Cana.

4. Notificación de la demanda en conflicto de competencia, de fecha veintiséis (26) de octubre de dos mil doce (2012), interpuesto por el director del distrito municipal de Verón-Punta Cana contra el Ayuntamiento Municipal de Higüey.

5. Notificación del escrito de defensa, de fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil doce (2012), del municipio de Salvaleón Higüey a los Lic. Juan Carlos Dorrejo y Welnys R. Taveras, en representación del Distrito Municipal Verón-Punta Cana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Síntesis del Conflicto

6.1. El caso que nos ocupa concierne al conflicto de competencia planteado a instancia del director del distrito municipal de Verón-Punta Cana contra el municipio Salvaleón Higüey, generado ante la notificación por parte de este último al Distrito Municipal de Verón-Punta Cana de un acto de advertencia y reconsideración respecto a la falta de competencia para el establecimiento de una oficina de planeamiento urbano, aprobación de construcciones o concesión de permisos de uso de suelo, calidad para percibir ingresos provenientes de impuestos, arbitrios y tasas por servicios municipales. A juicio del accionante, este acto viola los derechos de los distritos municipales, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de dos mil diez (2010).

7. Competencia

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

8. Análisis del caso

8.1. Antes de abordar el fondo de la cuestión planteada, es preciso exponer algunas consideraciones en relación con la configuración del conflicto de competencia.

8.2. Para la doctrina, el conflicto de competencia constitucional puede ser positivo, que se produce cuando dos o más entidades constitucionales se disputan entre sí una competencia o atribución constitucional. También puede



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser negativo, que se produce cuando dos o más entidades constitucionales se niegan a asumir una competencia o distribución de competencia [Sentencia TC/0061/12 de fecha 9 de noviembre de 2012, numeral 3, página 10].

8.3. En cuanto a la legitimidad procesal, recaerá en los poderes del Estado, los órganos constitucionales, así como los gobiernos regionales y locales que se consideren afectados por la intromisión de otro organismo en sus competencias o atribuciones, excluyendo de esta forma a los particulares.

8.4. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0061/12 de fecha 9 de noviembre de 2012, tuvo a bien referirse a la naturaleza, objeto, criterios de interpretación y alcance de los artículos 185.3 de la Constitución y 59 de la Ley núm. 137-11, en relación con el conflicto de competencia, estableciendo en su numeral 3 los supuestos en los cuales habrá un conflicto de competencia de orden constitucional, al señalar lo siguiente:

Habrá conflicto de competencia de orden constitucional cuando exista disputa por atribución de las mismas facultades entre: 1) poderes públicos entre sí; 2) poderes públicos y órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, municipios u otras personas de derecho público; o 3) cualesquiera de estas entre sí, a instancia de sus titulares.

8.5. En la especie, se presenta un conflicto de competencia a instancia del director del distrito municipal de Verón-Punta Cana contra el Ayuntamiento Municipal de Higüey, por la atribución de facultades competenciales. Tanto el Distrito Municipal de Verón-Punta Cana como el Ayuntamiento Municipal de Higüey, son personas jurídicas de derecho público, por lo que el presente caso cumple con los supuestos para el establecimiento de un conflicto de competencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.6. Asimismo, la citada sentencia, en el mismo numeral, señala los requisitos para la configuración de un conflicto de competencia constitucional, a saber:

1) Exista una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de derecho público por las atribuciones competenciales; 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.

8.7. En el presente caso se cumple con el primero de los supuestos, en razón de que se comprueba la existencia de una disputa entre dos entes de la administración local previstos en el citado artículo 199 de la Constitución.

8.8. Igualmente, 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.

8.9. Respecto al titular del órgano que invoca el conflicto y el mecanismo de su elección, el artículo 21 de la Ley núm. 176-07 señala que: *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.*

8.10. En ese sentido, el conflicto de competencia ha sido planteado por el señor Radhamés Carpio Castillo, quien resultó electo en las elecciones



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

congresuales y municipales de dos mil diez (2010), por el voto popular de los munícipes del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana como director, condición que le otorga 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.

8.11. Este tribunal ha verificado el cumplimiento de los requisitos para la configuración de un conflicto de competencia de orden constitucional, que le permitirá pronunciarse en relación a las previsiones constitucionales y la Ley núm. 176-07 referidas a las cuestiones siguientes: i) autonomía presupuestaria, ii) potestad normativa sobre uso de suelo, establecimiento de oficina de planeamiento urbano, concesión de permisos de construcción; iii) facultad para imponer arbitrios y tasas por servicios municipales; y iv) si el referido texto de la Ley núm. 176-07 resulta contrario a la Constitución; temas estos que comportan relevancia para la interpretación y aplicación de la Constitución.

9. Autonomía presupuestaria

9.1. Para analizar el alcance de la autonomía presupuestaria de los ayuntamientos y distritos municipales, el Tribunal expone lo siguiente:

9.1.1. Conforme a la instancia que contiene el conflicto de competencia, el accionante plantea en síntesis, que sea reconocido el derecho de las autoridades del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana de administrar su territorio con autonomía presupuestaria. El accionado replica señalando que la Constitución solo prevé un grado de autonomía presupuestaria a favor de los distritos municipales y municipios; que la ley tiene como límite la autonomía presupuestaria referida únicamente a la ejecución del gasto de los recursos económicos puestos a cargo de los entes locales.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.2. La autonomía de la Administración Local está vinculada a la división político administrativa del Estado, que concibe el territorio de la República en regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes para facilitar la gestión de gobierno y la administración del Estado. Su composición, organización, funcionamiento y su cantidad será determinado por la ley.

9.1.3. Los principios de organización territorial previstos en la Constitución [artículos 7 y 193] parten de la idea que República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho organizado en forma unitaria, que tiene como finalidad propiciar su desarrollo integral y equilibrado y el de sus habitantes, compatible con sus necesidades y con la preservación de sus recursos naturales, de su identidad nacional y de sus valores culturales.

9.1.4. En ese sentido, la Administración Local se sustenta en el hecho de que la región constituye la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas en todo el territorio nacional. Su competencia, composición, organización, funcionamiento y cantidad están definidos y determinados por ley. En estos criterios se fundamenta y articula la organización municipal para cumplir con sus fines esenciales.

9.1.5. Bajo el régimen de los municipios, la Constitución reconoce que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local, caracterizados por ser personas jurídicas de derecho público y responsables de sus actuaciones.

9.1.6. Cabe señalar que la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, al definir su objeto en el artículo 1, garantiza que el ejercicio de sus competencias, funciones y recursos sean llevado a cabo dentro del marco de autonomía que los caracteriza para el cumplimiento de los servicios que les son inherentes.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.7. El alcance del concepto de autonomía de los entes locales se concretiza en el artículo 2 de la Ley núm. 176-07, al señalar que constituye la entidad política administrativa básica del Estado, asentada en un territorio determinado que le es propio, que goza de “autonomía política, fiscal, administrativa y funcional”, gestora de los intereses propios de la colectividad local.

9.1.8. Como se observa, la autonomía constituye una garantía constitucional que, por su esencia, impide que pueda ser desconocida, vaciada de contenido, o bien llegar a ser suprimida; de esta manera se protege de las tentaciones de ser limitadas por el ejercicio de la función del órgano legislativo y persigue asegurar que en su desarrollo, las características básicas que la identifican no sean reducidas ni deformadas.

9.1.9. En cuanto a su alcance, la autonomía supone la capacidad de autogobierno administrativo y económico de las municipalidades, bien sean municipios o distritos municipales. Respetar su contenido esencial, equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.

9.1.10. Sin embargo, la autonomía también está supeditada a ser ejercida dentro de un marco general, en el que la capacidad de administración debe realizarse de conformidad con el ordenamiento jurídico; es decir, respetando los límites constitucionales, pues la libertad de autogestión no implica en modo alguno, independencia absoluta o dejar de pertenecer a los órganos de los que forma parte, con los que deben convivir como entes desconcentrados de la administración moldeados siempre por la atribución de competencia.

9.1.11. Respecto al planteamiento del accionante, para que sea reconocido el derecho de las autoridades del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana de administrar su territorio con autonomía presupuestaria, al verla reducida a consecuencia del citado acto notificado a requerimiento del Ayuntamiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Municipal de Higüey, lo que desde la posición del accionante quiebra la igualdad de los distritos municipales y abre camino al conflicto por el ejercicio de dichas competencias.

9.1.12. Es preciso indicar que la Constitución [artículo 204] ha propiciado la transferencia de competencias, funciones y recursos a los municipios como parte del proceso de descentralización de los entes locales, atribuyéndole autonomía para el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales.

9.1.13. En ese tenor, en cuanto a la ejecución presupuestaria, la Constitución precisa [artículo 205] que 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.

9.1.14. Como mecanismo de control del gasto establecido para los ayuntamientos, el párrafo del artículo 82 de la Ley núm. 176-07 establece que los directores/as de los distritos municipales están obligados a presentar un informe trimestral de ejecución presupuestaria en el concejo municipal al que pertenecen.

9.1.15. En cuanto al origen de los ingresos de los órganos locales, la Ley núm. 176-07 en su artículo 271 señala que estarán conformados por:

- a) Los tributos establecidos a su favor en leyes especiales.*
- b) Los arbitrios establecidos por ordenanza municipal.*
- c) Los derechos, las contribuciones o cualesquier otros ingresos que se les asigne.*
- d) Los ingresos procedentes de su patrimonio, rentas y derechos.*
- e) Los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- f) Las participaciones en los ingresos del Estado.*
- g) Las subvenciones y situados (sic) para garantizar complementariamente*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la suficiencia financiera para las competencias propias, coordinadas y delegadas y la coinversión pública. h) Los percibidos en concepto de precios por la venta de productos y servicios. i) El producto de las operaciones de crédito. j) Las demás prestaciones de derecho público.

9.1.16. La misma ley núm. 176-07 consagra en su artículo 296 a que los ayuntamientos y distritos municipales participarán en la cuantía y según los criterios que se establecen en la ley mediante la entrega directa por parte de la Tesorería Nacional a cada uno de estos, para la garantía de la suficiencia financiera y la prestación de las competencias propias, coordinadas o delegadas.

9.1.17. En cuanto a la participación de los municipios y distritos municipales en la distribución de estos ingresos, la Ley núm. 166-03, del seis (6) de octubre de dos mil tres (2003), establece en su artículo 4 que la distribución se hará mensualmente por doceavas partes entre estos conforme a su número de habitantes, tomando como base para su cálculo el porcentaje que representa su población en relación con el número de habitantes del país.

9.1.18. Cabe precisar, en consecuencia, que en el marco de las prerrogativas constitucionales, las juntas de distritos municipales en tanto gobiernos locales de sus respectivos territorios, son responsables de la ejecución de los ingresos percibidos tanto de la asignación estatal como de aquellos provenientes de los servicios municipales que prestan, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes.

9.1.19. Entre los límites a considerar para los gobiernos locales, referidos a la composición del gasto, el artículo 21 de la Ley núm. 176-07, expresa un mandato a los ayuntamientos en los términos siguientes:

a) Hasta el veinticinco por ciento (25 %) para gastos de personal, sean estos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal. b)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hasta el treinta y un por ciento (31 %), para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad. c) Al menos el cuarenta por ciento (40 %), para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social. d) Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

9.1.20. Se consigna además, en relación con los principios generales que rigen los arbitrios municipales previstos en el artículo 274, letra “c”, de la Ley 176-07, que los ingresos percibidos por los gobiernos locales provenientes de arbitrios municipales, no gravarán, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio del municipio que impone el tributo, “ni el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio”.

9.1.21. Para el Tribunal Constitucional, el Distrito Municipal de Verón-Punta Cana tiene plena autonomía dentro de los límites de su territorio, para diseñar la ejecución presupuestaria de sus ingresos, pudiendo disponer, dentro de la capacidad de autogestión y manejo administrativo, de las partidas destinadas al desarrollo integral de su respectiva demarcación territorial, en los términos del artículo 199 de la Constitución, debiendo presentar trimestralmente el informe de ejecución al Concejo Municipal del Ayuntamiento de Salvaleón de Higüey, tal como lo dispone el párrafo del artículo 82 de la Ley núm. 176-07.

9.1.22. En consecuencia, la *autonomía presupuestaria* del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana, no resulta afectada por la aplicación de las disposiciones de la Ley núm. 176-07, como ha sostenido el accionante;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quedando estas facultades sujetas, única y exclusivamente, a los diferentes mecanismos de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía.

10. Facultad normativa sobre uso de suelo, creación de oficinas y dependencias de servicios municipales como planeamiento urbano y concesión de permisos de construcción

10.1. En relación con la facultad de los municipios y juntas municipales en esta materia, el Tribunal expone lo siguiente:

10.1.1. El accionante sostiene, como fundamento de sus argumentos, que en su artículo 199 la Constitución determina iguales competencias y derechos tanto para los municipios como para los distritos municipales para el uso de suelo, creación de una oficina de planeamiento urbano y concesión de permisos de construcción. El accionado responde que si bien el artículo 199 de la Constitución reconoce a los distritos municipales, municipios y el Distrito Nacional, como la base del sistema político administrativo local, consagra una reserva de ley para la fijación de las competencias.

10.1.2. Tal como hemos indicado, entre las disposiciones normativas contenidas en el citado artículo 199 de la Constitución, relativas a la materia que analizamos, se encuentra la remisión a reserva de ley de la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo de los entes locales.

10.1.3. Al referirse a la competencia de los gobiernos locales, la Ley núm. 176-07, establece en su artículo 5 que la Constitución, la presente ley y las leyes sectoriales definen los ámbitos de actuación en cada una de las competencias para los diferentes entes de la división política de la administración pública, los cuales deben garantizar conjuntamente una gestión eficiente, eficaz, transparente y participativa.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.4. 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 a sus disposiciones, las juntas de distritos municipales, como órganos desconcentrados del ayuntamiento del municipio, y que ejercerán gobierno sobre los distritos municipales.

10.1.5. Su creación se sustenta en la necesidad de eficientizar la administración local de los municipios en áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares, atendiendo a los principios de descentralización, como proceso que busca transferir funciones, competencias y recursos a los gobiernos de los municipios; así como en la desconcentración, como delegación de autoridad y funciones a un nivel jerárquicamente inferior.

10.1.6. Para el funcionamiento de los entes locales, la Ley núm. 176-07 en su artículo 31 señala que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y está constituido por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario y de fiscalización que se denominará concejo municipal, y estará integrado por los regidores, y un órgano ejecutivo ejercido por el síndico, los cuales son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones.

10.1.7. Asimismo, en el diseño institucional de los entes locales, en los términos del artículo 201 de la Constitución se establece que el gobierno del Distrito Nacional y de los municipios estará 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. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa. Se prevé además en su párrafo I que el gobierno de los distritos municipales estará a cargo de una junta de distrito, integrada por un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

10.1.8. De esta manera, las juntas de distritos municipales, si bien están dotadas constitucionalmente de autonomía presupuestaria, normativa, reglamentaria y uso de suelo, son los entes desconcentrados del ayuntamiento que ejercen gobierno sobre los distritos municipales.

10.1.9. Las juntas de distritos municipales, como división territorial del municipio, constituyen el mecanismo institucional mediante el cual se concretizan las decisiones emanadas del concejo de regidores del ayuntamiento.

10.1.10. En ese sentido, el artículo 82 de la Ley núm.176-07 describe las atribuciones y limitaciones competenciales del director y vocales del Distrito Municipal, en la forma siguiente:

Las y los directores y vocales de los distritos municipales tienen, limitado a su demarcación territorial, las mismas atribuciones que las/os sindicadas/os y regidoras/es del municipio a la 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 ley que regula la materia [...].

10.1.11. Partiendo de lo antes expuesto, estas facultades de los directores y vocales de los distritos municipales 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”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.12. En relación con la creación de oficinas de planeamiento urbano, la Ley núm. 176-07 dispone en su artículo 126 que en cada ayuntamiento habrá una oficina de planeamiento urbano, cuyo objetivo central es asistir técnicamente al *ayuntamiento* y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, regular y gestionar el planeamiento urbanístico, el uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal.

10.1.13. Asimismo, la Ley núm. 6232-63 sobre Planificación Urbana del veinticinco (25) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963), establece en su artículo 8 que:

Las Oficinas de planeamiento urbano de los ayuntamientos tendrán a su cargo: la emisión, previa revisión y declaración de conformidad de las leyes y requisitos vigentes, de todos aquellos permisos relativos a cualquier tipo de construcción, reconstrucción, alteración, traslado, demolición, uso o cambio de edificios y estructuras; con el uso o cambio de uso de terrenos; con la instalación o alteración de rótulos o anuncios, así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes de zonificación.

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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.15. 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.

10.1.16. Ante el planteamiento del accionante de que la Constitución determina iguales competencias de los municipios y los distritos municipales, podemos afirmar que el legislador de la Ley núm. 176-07 estableció con precisión los casos en los cuales se le otorgó la misma competencia; especificando además, las materias en que las actuaciones de las juntas de vocales de los distritos municipales, están sujetas a la previa autorización del concejo de regidores que es el órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización de todo el municipio al que pertenecen.

10.1.17. En consecuencia, el Distrito Municipal de Verón-Punta Cana, no obstante gozar de potestad normativa, administrativa y uso de suelo, no tiene competencia para la creación de una oficina de planeamiento urbano y la concesión de permisos relacionados a la construcción y uso de suelo, pues la misma corresponde al Municipio de Salvaleón de Higüey.

11. Facultad de los municipios y distritos municipales para imponer arbitrios y tasas por servicios municipales

11.1. Al referirse a esta facultad de los municipios y los distritos municipales, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

11.1.1. En apoyo de sus pretensiones, el accionante persigue que sea reconocido el derecho de las autoridades del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana a crear impuestos [sic], arbitrios y tasas por servicios municipales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generados en ese territorio, rechazando las pretensiones de ser tutelados por el municipio Salvaleón de Higüey. Frente a este planteamiento se opone el accionando señalando que la Constitución solo atribuye la facultad de establecer arbitrios o tributos municipales a favor de los ayuntamientos, declarando que la junta del Distrito Municipal Verón-Punta Cana no tiene competencia para imponerlos.

11.1.2. Conforme lo previsto en el artículo 93, numeral 1, letra a) de la Constitución, la facultad de crear impuestos es una atribución del Congreso Nacional, al precisar entre sus funciones la de “Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión”.

11.1.3. Para la administración local, la Constitución señala en su artículo 200 que los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, limitando dicha facultad a que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes.

11.1.4. Al referirse a los tributos consagrados en el artículo 243 de la Constitución, este tribunal estableció en su Sentencia TC/0034/12, de fecha 15 de agosto de 2012, numeral 2, página 7, que:

El régimen tributario de la República Dominicana está fundamentado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas. Ello implica que sólo por ley puede establecerse una carga tributaria [...]”.

11.1.5. Por mandato Constitucional, los gobiernos locales del Distrito Nacional y los municipios están a cargo de un ayuntamiento, los cuales podrán en el ámbito de su demarcación establecer los arbitrios que de manera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresa establezca la ley; excluyendo de esa potestad a los distritos municipales, delimitando en este aspecto la atribución constitucional de competencia de los ayuntamientos y los distritos municipales.

11.1.6. Las previsiones citadas en el epígrafe anterior, tanto de carácter general y las referidas a la administración local, remiten a las limitaciones de competencias establecidas para los directores y vocales de los distritos municipales, entre las que se encuentra, precisamente, la falta de capacidad para “la creación de arbitrios de cualquier naturaleza”; pues para tales fines se requiere autorización del Concejo de Regidores, que como ya se ha dicho, es el órgano normativo y reglamentario del municipio.

11.1.7. En relación con este tema, el Tribunal Constitucional ha dicho [TC/0067/13 del 18 de abril de 2013, párrafo 9.3.8, páginas 18-19] que:

En virtud de lo dispuesto en el literal b), del artículo 271, de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, los arbitrios municipales deben ser establecidos por ordenanzas municipales, las cuales, deben emanar de los concejos de regidores de los municipios por ser la entidad jerárquica de la administración y gobierno local de los ayuntamientos, y que tiene la facultad para dictar las normas y directrices generales que serán implementadas en los municipios y distritos municipales que están dentro de su ámbito de competencia territorial.

11.1.8. Frente a la posición del accionante, que persigue le sea reconocido el derecho de crear impuestos, arbitrios y tasas por servicios municipales generados en ese territorio, conviene precisar que el régimen tributario está fundamentado en el principio de legalidad; de manera que los ayuntamientos solo tienen capacidad para imponer arbitrios sujetos a las citadas limitaciones establecidas por mandando de la Constitución y la ley a las cuales están sometidos en el ejercicio de sus funciones, tal como se ha establecido en la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión antes citada y que procede reiterar dada la analogía de los supuestos analizados.

11.1.9. En ese sentido, el Distrito Municipal de Verón-Punta Cana carece de competencia, sin previa autorización del Concejo de Regidores, para crear arbitrios y tasas por servicios municipales en su territorio, pues dicha facultad corresponde por mandato constitucional al Ayuntamiento del municipio Salvaleón de Higüey.

12. Inconstitucionalidad del artículo 82 de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios

12.1. En relación con el planteamiento de inconstitucionalidad, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

12.1.1. Para justificar sus pretensiones, el accionante establece que la Constitución determina en su artículo 199 iguales competencias y derechos tanto para los municipios como para los distritos municipales, considerando nulas de pleno derecho las disposiciones del artículo 82 de la Ley núm.176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, a partir del rango otorgado por el constituyente de dos mil diez (2010), a los distritos municipales como personas jurídicas y gobierno de su territorio, por lo que el texto constitucional debe prevalecer sobre el texto de la ley, que a todas luces es contrario a la Constitución.

12.1.2. Por su parte, el accionado sostiene que el mandato constitucional consagra una reserva de ley para la fijación de las competencias de los entes locales que impide una contradicción entre esta y la Ley núm. 176-07, razón por la cual, a pesar de esta última ley haber sido dictada con anterioridad a la proclamación de la Constitución de dos mil diez (2010), no contiene disposiciones contrarias a la misma en lo concerniente a la regulación de los entes locales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.1.3. El hecho de que la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios preexistiera a la actual Constitución y que la regulación de sus competencias y facultades se hiciera al amparo de la Constitución de 2002, lleva a este tribunal a determinar si se ha producido la inconstitucionalidad sobrevenida del referido texto como consecuencia de la proclamación de la Constitución de dos mil diez (2010).

12.1.4. En efecto, el artículo 82 de la aludida Ley núm. 176-07, cuya inconstitucionalidad se arguye, consagra limitaciones de facultades competenciales de las autoridades que representan los distritos municipales, que el accionante considera nulas porque viola la igualdad de los municipios y los distritos municipales. Las restricciones supeditadas a la previa autorización del concejo municipal son:

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 ley que regula la materia.

12.1.5. Como se ha indicado, el artículo 199 de la Constitución está integrado por varias disposiciones normativas que si bien definen las principales características de los municipios y distritos municipales, reserva al desarrollo legislativo “la potestad normativa, administrativa y uso de suelo”.

12.1.6. Cuando el constituyente reserva la regulación de estas materias al legislador, expresa un mandato para crear el marco legal donde queden determinadas en forma precisa las competencias por las cuales deberán regirse los entes locales en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de su autonomía.

12.1.7. Ahora bien, cabría preguntarse si la limitación a las autoridades que representan los distritos municipales de ejercer las mismas funciones y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencias que las autoridades de los ayuntamientos previstas en el artículo 82 de la Ley núm. 176-07, resultarían contrarias a la Constitución.

12.1.8. La solución de esta cuestión no se concibe a partir de la jerarquía constitucional otorgada, sino en que tales cuestiones constituyen las funciones y competencias que la propia Constitución reserva para ser desarrolladas mediante la ley; de manera que las atribuciones así concebidas pueden modular los ámbitos en los que actuará la institución siempre que no afecte sus niveles de protección constitucional.

12.1.9. Más aún, esta distinción de la reserva al desarrollo del legislador es más notoria en las previsiones constitucionales [artículo 202] que determinan la representación de los entes locales, pues aunque le atribuye a los alcaldes de los municipios y los directores de los distritos municipales ser los representantes legales de los ayuntamientos y de las juntas municipales, establece que la ley determinará sus atribuciones y facultades.

12.1.10. Por su parte, en lo concerniente a la regulación de los arbitrios de la administración local, como hemos señalado, la Constitución [artículo 200] consagra esta facultad a los ayuntamientos, observándose que se trata de una competencia atribuida específicamente a estos gobiernos locales en estricto apego al principio de legalidad que caracteriza las actuaciones de la Administración Pública.

12.1.11. En todo caso, la cuestión plantea la necesidad de determinar si en la especie la norma impugnada puede coexistir con el ordenamiento constitucional vigente, ya que si se comprobare que existe una colisión con la Constitución, el texto de menor jerarquía quedaría expulsado del ordenamiento. Para llevar a cabo este análisis, el Tribunal Constitucional ha hecho uso en otras ocasiones del test de razonabilidad, tal como lo expuso en la Sentencia TC/0044/12, de fecha 21 de septiembre de 2012, párrafo 9.2.2, página 8:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma [...].

12.1.12. Procede, en consecuencia, aplicar el test de razonabilidad a la luz de las referidas “limitaciones” de los directores de las juntas municipales a tener iguales facultades que los alcaldes de los municipios. Este juicio pasa por tres subprincipios en los cuales debemos enmarcar las disposiciones del referido texto: 1) si la misma es idónea respecto del fin pretendido; 2) si es la adecuada entre las menos restrictivas de derechos como alternativa razonable e igualmente eficaz y, finalmente; 3) si las restricciones resultan estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida.

12.1.13. Idoneidad respecto al fin perseguido. Se parte de que la norma que regula estas facultades sea adecuada a los fines perseguidos. En las previsiones del artículo 82 de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios se definen las funciones y competencias otorgadas a los diferentes niveles de gobiernos locales atendiendo a la relación de jerarquía que emana de su propia creación, posibilitando el desarrollo de sus fines institucionales. Desde este punto de vista, la regulación de la distribución de competencia entre el órgano desconcentrado y el municipio al que pertenece, resulta idónea a los fines de la Constitución.

12.1.14. Medida adecuada. Supone que el legislador ha escogido entre las medidas posibles las menos restrictivas a los bienes jurídicos con protección constitucional. Establecer un marco legal en el cual los gobiernos municipales ejerzan sus respectivas competencias con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y la ley, es decir, sujetar sus actuaciones al principio de legalidad que rige la Administración Pública. Las competencias



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los entes locales quedan así delimitadas a los ámbitos del territorio donde ejercen gobierno, de manera que sus funciones no coliden con otros órganos ni con el municipio al que pertenecen. Sobre este aspecto, las restricciones contempladas en el referido texto resultan adecuadas al fin perseguido de regular las actuaciones de los entes locales sin afectar su nivel de autonomía prevista en la Constitución.

12.1.15. Proporcionalidad. Implica determinar si existe correspondencia entre el fin y el medio utilizado. El objeto del texto impugnado precisa facultades y límites de las actuaciones de los entes locales. Desde el preámbulo de la referida ley se perfila a la administración local como órganos que, en sus actuaciones, deben contar con un marco que defina de manera clara y precisa las bases políticas- administrativas e institucionales para garantizar el desarrollo de sus actividades y la participación democrática de sus habitantes en la toma de decisiones. La distribución de competencia concede a cada ente la facultad de actuar para alcanzar sus fines. De manera que el fin último de la ley es normar la organización municipal, dotarla de competencia, funciones y recursos para ejercer sus funciones en el marco de su autonomía y brindar los servicios propios en sus respectivas demarcaciones territoriales.

12.1.16. En ese sentido, las restricciones antes señaladas no constituyen limitación de las garantías constitucionales de los distritos municipales establecidas en los artículos 199, 201 y 202 de la Constitución, pues el núcleo de las facultades en ellos contenidas no se ve afectada por la aplicación del artículo 82 de la Ley núm. 176-07, puesto que resulta proporcional a los fines perseguidos; quedando además, ajustado dicho texto al principio de razonabilidad de las leyes previsto en la Constitución [artículo 40.15] que señala: “La ley [...] solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica”.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.1.17. Para el Tribunal, las características atribuidas por la Constitución a los entes de la administración local no constituyen competencias específicas que le sirvan de base legal para ejercer sus respectivas atribuciones, sino que en ellas ha consagrado los niveles de protección constitucional que se le ha otorgado a los gobiernos locales, ya que es la propia Carta Sustantiva que en algunos casos otorga a los órganos creados determinados niveles de competencia y en otros los remite a reserva de ley para que sea desarrollada por el legislador.

12.1.18. Una interpretación armónica que trascienda la redacción literal y en concordancia con los principios de interpretación y armonización que procuran optimizar los niveles de protección constitucional, nos permite advertir que en la conformación de los entes locales, la Constitución reconoce una distinción jerárquica entre los municipios y los distritos municipales, de donde se infiere que, si estos últimos son el producto del proceso de desconcentración sin dejar de pertenecer al municipio, resulta lógico admitir que se produzca una mayor atribución de competencia al órgano superior que al receptor de la transferencia de funciones, pues de lo contrario el constituyente habría creado entes locales de la misma categoría, y en consecuencia, con las mismas facultades y competencias.

12.1.19. Se trata, pues, del diseño de organización de los órganos de la administración local, que parte de la atribución de competencia a los municipios y distritos municipales, que de ningún modo implica un trato desigual e irrazonable.

12.1.20. En ese sentido, si para el accionante el rango otorgado por el constituyente del 2010 determina iguales competencias y derechos de los municipios como a los distritos municipales y el texto constitucional debe prevalecer sobre el texto de la ley, parte de una premisa que traspasa los límites constitucionalmente protegidos de los niveles de gobierno que conforman la administración local; advirtiendo el Tribunal que asumir tal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

postura equivaldría a establecer vía interpretación extensiva atribuciones de competencias que la Constitución no le ha otorgado.

12.1.21. Por esas razones, el Tribunal entiende que los fines perseguidos por el desarrollo legislativo referente a las atribuciones y limitaciones de los distritos municipales contenido en el artículo 82 de la Ley núm. 176-07, resulta acorde a las previsiones constitucionales previstas en los artículos 199, 200, 201 y 202 de la Constitución y por tanto, en la hipótesis planteada por el accionante no se ha producido la inconstitucionalidad sobrevenida por la consagración de atribuciones constitucionales para los distritos municipales. En consecuencia, procede rechazar los argumentos de inconstitucionalidad desarrollados en el presente conflicto de competencia.

Esta decisión, firmada por los Jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de las magistradas Ana Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez, Juezas, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado voto salvado del magistrado Idelfonso Reyes, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma la presente acción de conflicto de competencia interpuesta por el director del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana contra el Ayuntamiento Municipal de Salvaleón de Higüey.

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo la referida acción en conflicto de competencia, y en consecuencia, **DECLARAR** que 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 disposiciones de la Constitución y las Leyes núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios y 6232-63 sobre Planificación Urbana.

TERCERO: ORDENA la comunicación de esta sentencia por Secretaría al director de la Junta del Distrito Municipal Verón-Punta Cana, al municipio Salvaleón de Higüey, al Ministerio de Turismo y al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

CUARTO: DISPONE la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

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; 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; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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 Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

1. Del alcance de los efectos del presente voto salvado

1.1. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el criterio en cuanto al fallo adoptado, y de forma parcial en lo referente a la fundamentación de la presente sentencia, no comparte el criterio en cuanto al alcance que la Constitución de la República le otorga al legislador para que en lo que respecta a la ley orgánica contemplada en los artículos 195 y 197 de la Constitución de 2010, mediante la cual de conformidad con el espíritu del constituyente en la 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 otorgara a los distritos municipales, secciones y parajes, la competencia y potestad que coadyuven 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.

1.2. 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 en contraste con las leyes, y es en este tenor que indica que: *Habrà un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales (...).*

1.3. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (...).”*

2. Introducción

2.1. El director del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana, interpuso por ante este tribunal, una acción por conflictos de competencias contra el Ayuntamiento municipal de Higüey, por entender que con sus manifiestos actos de oposición y advertencias ante las instancias administrativas y judiciales, así como sus alegatos en sede de justicia constitucional, argumentando que la legislación municipal sobre la materia, trasciende la esfera competencial que ampara la Constitución de dos mil diez (2010) como norma superior, que genera un conflicto por las limitaciones de los directores de las juntas municipales, a tener conforme a la Constitución iguales competencias que los alcaldes de los municipios cabeceras, siendo restringidas por la ley. Alegando: 1. Violación a la autonomía presupuestaria, administrativa y uso de suelo; 2. Atribución de competencia para el establecimiento de oficinas y dependencias de servicios municipales; y 3. Calidad para recibir ingresos provenientes de impuestos, arbitrios y tasas por servicios municipales.

3. Solución planteada por el magistrado que salva su voto

3.1. Entendemos particularmente que el constituyente retrotrae a la intención plasmada en la redacción de los preceptos constitucionales que nos ocupan, que la comunidad de Verón, los municipios, secciones y parajes, se beneficien de manera directa de los recursos que su demarcación territorial les provee por las bondades naturales. En ese tenor y siendo coherentes con estas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peculiaridades, dichas comunidades puedan 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.

3.2. Lo anterior se sustenta en la ponderación combinada de los artículos 194 y 195 de la Constitución de dos mil diez (2010), al establecer: *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; 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.*

3.3. 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.

3.4. La creación de las juntas municipales tiene su base en el art. 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: (...) *c) Las juntas de distritos municipales, como órgano desconcentrado del ayuntamiento del municipio, y que ejercerá gobierno sobre los distritos municipales (...).*

3.5. La doctrina enriquece y refrenda la autonomía en todos sus renglones, particularmente en la parte económica, y en consonancia con la distribución



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*¹

3.6. 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).*

3.7. 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

¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México, 2007. Página 506.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

limita el desarrollo que deberá realizar mediante ley orgánica el Poder Legislativo, a los fines de darle cumplimiento al espíritu del constituyente.

3.8. Como hemos expresado precedentemente, cuando la presente sentencia argumenta que 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, 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.

3.9. La Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

195 de la Constitución, la ley orgánica que debe regir, aplicando con un carácter progresivo, moduladorio, a través del cual se interprete la ley cónsone 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 ciernes, en particular al respeto de la autonomía de los entes establecidos para la administración local en su conjunto.

3.10. Por las argumentaciones expuestas salvamos nuestro voto, en el entendido de que en la acción por conflicto de competencia el Tribunal Constitucional, debió emitir una sentencia interpretativa aditiva, con la finalidad de que el Distrito Municipal de Verón, se beneficie de manera igualitaria de los recursos provenientes de la aprobación de proyectos emanados de las oficinas de Planificación Urbana del municipio de Higüey, 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 dos mil diez (2010).

Firmado: Idelfonso Reyes, 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