

RESOLUCIÓN SOBRE EL AUMENTO Y CREACIÓN DE NUEVOS ARBITRIOS MUNICIPALES POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, APROBADOS MEDIANTE LA ORDENANZAS 03-2010, 04-2010 Y 05-2010, DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2010.

CONSIDERANDO PRIMERO: Que la Constitución de la República instituye como atribuciones del Congreso Nacional pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República, así como nombrar comisiones permanentes y especiales, a instancia de sus miembros, para que investiguen cualquier asunto que resulte de interés público, y rindan el informe correspondiente;

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que la Constitución de la República establece como atribuciones del Congreso Nacional en materia legislativa establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;

CONSIDERANDO TERCERO: Que el 20 de enero de 2010 el Senado de la República fue apoderado de una iniciativa en la que se solicitaba la conformación de una Comisión Especial que estudiara las ordenanzas 03-2010, 04-2010 y 05-2010 del Ayuntamiento del Distrito Nacional, que disponen el establecimiento y aumento de varios arbitrios municipales;

CONSIDERANDO CUARTO: Que en sesión de fecha 26 de enero del año 2011, el Pleno del Senado aprobó la citada iniciativa y designó una Comisión Especial para tales fines;

CONSIDERANDO QUINTO: Que con el objetivo de conocer las opiniones y planteamientos de los principales sectores involucrados, la referida Comisión Especial realizó encuentros con el Alcalde del Distrito Nacional, el Secretario General de la Liga Municipal Dominicana, el Presidente de la Sala Capitular del Ayuntamiento, el Director de Planeamiento Urbano, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), la Asociación de Constructores de Viviendas (ACOPROVI), Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), la Asociación Nacional del Jóvenes Empresarios (ANJE), la Federación Dominicana de Municipios, Fundación DEMUCA, el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE);

CONSIDERANDO SEXTO: Que luego de haber analizado las ordenanzas de referencia, su proceso de aprobación y escuchado a los sectores involucrados, la Comisión Especial procedió a evaluar los efectos derivados de las mismas desde tres perfectivas: a) naturaleza jurídica e implicaciones legales de las mismas; b) proceso de gestión y aprobación de dichas políticas; y c) efectos sociales y económicos de dichas medidas;

CONSIDERANDO SÉPTIMO: Que el artículo 200 de la Constitución de la República prohíbe de manera expresa que los arbitrios municipales colidan con los impuestos nacionales;

CONSIDERANDO OCTAVO: Que en el año 1988 fue promulgada la Ley 18-88 sobre Vivienda Suntuaria y Solares Urbanos no Edificados, con el propósito especial de gravar las viviendas y propiedades urbanas no edificadas que superaran cierto valor monetario fijado en la misma ley, sin que el mismo constituyera un impuesto general a la propiedad inmobiliaria, lo que implicaba de manera directa que al amparo de dicha legislación no existía un impuesto nacional específico destinado a gravar este tipo de propiedad en la República Dominicana;

CONSIDERANDO NOVENO: Que la entrada en vigencia de la Ley 288-04, sobre Propiedad Inmobiliaria, Vivienda Suntuaria y Solares Urbanos no Edificados implicó una transformación de la naturaleza jurídica de dicho impuesto, que lo convirtió en un impuesto general de carácter nacional sobre la propiedad inmobiliaria en la República Dominicana;

CONSIDERANDO DÉCIMO: Que en virtud de lo dispuesto por el referido artículo 200 de la Constitución, con la existencia de un tributo nacional de esta naturaleza los órganos de gobierno municipal se encuentran imposibilitados de establecer arbitrios que graven de forma adicional la propiedad inmobiliaria o dupliquen esta tributación sobre la misma base imponible establecida por la ley 288-04, so pena de incurrir en una violación directa de la Constitución;

CONSIDERANDO DÉCIMO PRIMERO: Que la Ley 288-04, en su artículo 2 dispone una exención impositiva para aquellas propiedades inmobiliarias destinadas a vivienda, solares urbanos no edificados y propiedades inmobiliarias destinadas a actividades comerciales, industriales, y profesionales, cuyo valor sea

inferior a CINCO MILLONES DE PESOS (RD\$ 5,000, 000), ajustable cada año por inflación;

CONSIDERANDO DÉCIMO SEGUNDO: Que la referida exención cumple con lo dispuesto por el artículo 244 de la Constitución de la República, al ser establecida mediante ley lo que constituye incentivos fiscales para promover el acceso a la propiedad inmobiliaria, siendo esto un aspecto de alto interés nacional, así como la atracción de capitales privados destinados a la inversión en proyectos inmobiliarios de esta naturaleza, que puedan contribuir a reducir el déficit habitacional de nuestro país;

CONSIDERANDO DÉCIMO TERCERO: Que al disponer un gravamen como el contenido en la Ordenanza 3-2010, de fecha 23 de diciembre de 2010, el Ayuntamiento del Distrito Nacional no sólo duplica un impuesto de carácter nacional para el caso de las propiedades que ya pagan el IPI/IVSS, por tener un valor superior a los CINCO MILLONES DE PESOS (RD\$ 5,000,000), sino que violenta, a través de norma jerárquicamente inferior a la ley, la exención impositiva expresa dispuesta por la ley adjetiva nacional para aquellas propiedades de un valor inferior a dicho monto;

CONSIDERANDO DÉCIMO CUARTO: Que la referida ordenanza es inconstitucional, por disponer un gravamen tomando una base imponible reservada para un tributo nacional, y carente de legalidad, al gravar con un arbitrio cuya base imponible es colindante con un impuesto nacional, inmuebles que han sido expresamente exentos de pago por dicha ley, con lo que se subvierte la jerarquía normativa dominicana, entrañando dicha ordenanza una derogación implícita de la exención dispuesta por la ley;

CONSIDERANDO DÉCIMO QUINTO: Que de todo lo expuesto se deriva la nulidad de pleno de derecho de dicha ordenanza de conformidad con lo dispuesto por la parte *in fine* del artículo 6 de la Constitución de la República que establece que “*Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución*”;

CONSIDERANDO DÉCIMO SEXTO: Que el Ayuntamiento del Distrito Nacional aprobó la Ordenanza 4-2010, sobre tarifas por concepto de trámites, procedimientos, tasas y arbitrios para proyectos sometidos a la Dirección de Planeamiento Urbano, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, que dispone importantes aumentos sobre las tasas a pagar por los trámites, servicios y autorizaciones prestados por éste;

CONSIDERANDO DÉCIMO SÉPTIMO: Que conforme a las comprobaciones realizadas por la Comisión Especial designada por este Senado de la República para investigar dicho asunto, se determinó que el aumento en las tasas dispuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional alcanza en algunos casos hasta el 400%;

CONSIDERANDO DÉCIMO OCTAVO: Que si bien el Ayuntamiento del Distrito Nacional actuó dentro del ámbito de sus competencias legales para la variación de estas tarifas, resulta cuestionable que la iniciativa no se haya sometido a ningún mecanismo de publicidad previa que permitiera el involucramiento de los sectores objeto de esta política pública, en especial de los residentes del Distrito Nacional y de los sectores económicos cuyas actividades se orientan al sector construcción;

CONSIDERANDO DÉCIMO NOVENO: Que una medida de tan alto impacto social y económico como la dispuesta por la Ordenanza 4-2010 debió ser objeto de un proceso más participativo con mayores niveles de concertación social, para asegurar la efectiva vigencia del principio de democracia participativa establecido en el artículo 2 de la Constitución de la República, asegurando así el respeto pleno de los derechos conexos a dicho principio, tales como el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación, lo que contribuiría a revestir la acción de este órgano del Estado de los mayores niveles de legitimidad social;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO: Que en adición a lo señalado, un aumento tan significativo de las tasas relativas al sector construcción y al sector turístico, como el dispuesto por la ordenanza 4-2010, tiene un efecto que podría desincentivar la pujanza que el primero ha venido demostrando el sector construcción en el Distrito Nacional y en adición contribuir de manera significativa al aumento del costo de la propiedad inmobiliaria reduciendo las posibilidades de los habitantes de este centro

urbano de acceder a una vivienda propia y digna, hecho que cobra especial relevancia cuando se toma en consideración que el déficit habitacional en República Dominicana supera las SETECIENTAS MIL (700,000) unidades, conforme los datos recientes de la Oficina Nacional de Estadística (ONE); con relación al sector turístico el establecimiento de estas nuevas tasas podría constituir un valladar para la reactivación de la actividad turística en el Distrito Nacional, generar un efecto cascada en otras localidades del territorio nacional que afecte al sector en sentido general y el clima de inversiones en la República Dominicana, poniendo así en riesgo la armonía del régimen impositivo especial de la industria, los acuerdos adoptados en el marco de la Cumbre de las Fuerzas Vivas celebrado en 2009 con la participación de los principales sectores de la vida nacional y finalmente los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Desarrollo;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO PRIMERO: Que haciendo uso de un procedimiento adecuado de gestión de políticas municipales, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, antes de poner en marcha una iniciativa de esta naturaleza, debió realizar un estudio de impacto para valorar el efecto económico real que tendrá una variación brusca de las tasas municipales y sus efectos directos sobre la propiedad;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO SEGUNDO: Que la actuación presurosa del Ayuntamiento del Distrito Nacional no le permitió evaluar el contexto económico en el que ha dispuesto este importante aumento y el mismo ha coincidido con el aumento de distintos rubros de primera necesidad, como consecuencia de la escalada inflacionaria internacional, del aumento mundial de los precios de los alimentos y del aumento de los precios internacionales del petróleo como consecuencia de la crisis en los países Árabes, Oriente y Medio Oriente; y norte de África;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO TERCERO: Que todas las entidades públicas de la República Dominicana, incluyendo los Ayuntamientos, tienen la obligación de actuar en coherencia con la obligación estatal consagrada en el numeral 2 del artículo 51 de la Constitución, que ordena al Estado “promover el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada”;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO CUARTO: Que el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional aprobó la Ordenanza 05-2010, que modifica las tarifas vigentes por concepto de recogida de desechos sólidos.;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO QUINTO: Que en la Ordenanza 04-2010, el Ayuntamiento, conforme lo dispuesto por el artículo 279 de la Ley 176-07, tiene la potestad legal para determinar las tasas por los servicios que presta;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO SEXTO: Que los reajustes establecidos representan un incremento en términos absolutos, del orden del 100%, lo que constituye un aumento para los munícipes usuarios del servicio;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que aunque es prioritario aumentar las cobranzas por concepto de recogida de basura, la elevación de los ingresos municipales no puede tener como plataforma una penalización excesiva de quienes pagan el servicio y debe ir acompañada de un plan de mejoramiento en las cobranzas, que extienda la matrícula de clientes del Ayuntamiento del Distrito Nacional;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO OCTAVO: Que la industria turística es uno de los motores principales de la economía nacional y se han hecho ingentes esfuerzos por estimular un desarrollo intensivo del sector en el Distrito Nacional, con el objetivo de relanzar la ciudad como destino;

CONSIDERANDO VIGÉSIMO NOVENO: Que debe ser objeto de ponderación especial los efectos sobre la industria turística que genera el aumento indicado, cuidando que el mismo no constituya un desincentivo para el desarrollo del sector en el Distrito Nacional y que resulte incoherente con las iniciativas públicas y privadas de relanzar al Distrito Nacional como polo turístico;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO: Que el Ayuntamiento del Distrito Nacional aprobó la Ordenanza 95-2010, disponiendo un régimen de cobranza y de sanciones para normar el cobro de distintos tipos de deudas de carácter municipal;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO PRIMERO: Que el artículo 276 de la Ley 176-07 dispone que *“En la recaudación de los tributos municipales y de los demás ingresos de derecho público o privado, las municipalidades podrán imponer recargos e intereses por concepto de atraso y mora, que serán exigidos en la misma forma,*

cuantía y de acuerdo a los mismos procedimientos que se establecen para el cobro de los tributos atrasados de la administración tributaria nacional”;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que los artículos del Código Tributario de la República Dominicana que regulan lo relativo a “*los recargos e interés por concepto de atraso*” son los artículos 26 y 27, modificados en lo relativo a la cuantía de los recargos por la Ley 147-00 sobre Rectificación Tributaria, los cuales no han sido debidamente tomados en cuenta por la ordenanza de referencia;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO TERCERO: Que el artículo 277 de la Ley 176-07 dispone “*En materia de tributos municipales, se aplicará el régimen de infracciones y sanciones regulado en el Código Tributario, con las especificaciones que tales disposiciones establezcan en las ordenanzas municipales*”;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO CUARTO: Que conforme establece el referido artículo indicado sólo es posible aplicar el régimen sancionador del Código Tributario cuando se trate de “*tributos municipales*”, quedando en consecuencia excluidas de este régimen “*las tasas*” por servicios municipales reguladas por el artículo 179 de la Ley 176-07;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO QUINTO: Que esta distinción hecha por la ley es el resultado de la diferencia sustancial entre la naturaleza jurídica de un *tributo* y una *tasa*, siendo el tributo una obligación derivada del ejercicio de la capacidad impositiva del Estado y la tasa una contraprestación pecuniaria derivada de un servicio;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO SEXTO: Que en violación a lo dispuesto por la ley, la referida ordenanza hace una aplicación extendida del artículo 277 de la Ley 176-07, ampliando el régimen de infracciones y sanciones que dicha norma restringe, pretendiendo aplicarlo a “*la prestación de servicios, procedimientos administrativos, derechos y otras cargas municipales de naturaleza distinta*”;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Que conforme lo dispuesto por el artículo 279 y su párrafo de la Ley 176-07, la recogida de la basura y los procedimientos de Planeamiento Urbano no constituyen hechos tributarios, sino servicios municipales y procedimientos administrativos a los cuales se aplican tasas

municipales, por lo cual, su incumplimiento no puede ser tipificado como infracción tributaria;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO OCTAVO: Que aunque a todas las deudas municipales se les aplicará el procedimiento especial de ejecución establecido en el Código Tributario, conforme lo dispuesto por el artículo 276 de la Ley 176-07, sólo podrán ser consideradas infracciones tributarias las moras derivadas del incumplimiento de los plazos de pago referentes a obligaciones derivadas de tributos municipales, excluyéndose de esta tipificación las moras por el pago fuera de plazo de las tasas municipales;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO NOVENO: Que en adición a lo señalado, la referida ordenanza no establece un procedimiento unificado, deberes formales o una entidad especializada para el cobro y gestión de los tributos municipales, lo que podría generar confusión a los contribuyentes, problemas logísticos en la gestión y afectar la seguridad jurídica;

CONSIDERANDO CUADRAGÉSIMO: Que la referida ordenanza adolece de graves deficiencias regulatorias y confusiones de figuras jurídicas de alta trascendencia que podrían generar una delicada situación de inseguridad jurídica respecto del régimen de cobranzas establecido por la administración municipal. Condición que conllevaría a la solución judicial del conflicto jurídico creado por la autoridad municipal, por considerar que quebranta derechos subjetivos o agrava intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad administrativa, al haber infringido, de algún modo, la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses, en consecuencia acabaría el Tribunal Superior Administrativo abarrotado de conflictos pendientes de decisión por el régimen de cobranzas establecido por la administración municipal.

CONSIDERANDO CUADRAGESIMO PRIMERO: Que el conflicto generado por la emisión de las referidas Ordenanzas muestra la necesidad de revisar el marco tributario nacional y regular la transferencia de ciertos impuestos de vocación municipal a las corporaciones edilicias, con el objetivo de fortalecer las finanzas de los municipios;

CONSIDERANDO CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Que esta transferencia debe ir acompañada de un proceso serio de descentralización de ciertos servicios, pero más aún del establecimiento pleno de un adecuado sistema de fiscalización y control de la gestión financiera de las municipalidades y del aumento de los niveles de institucionalidad y transparencia de los Ayuntamientos;

CONSIDERANDO CUADRAGÉSIMO TERCERO: Que en el proceso de fortalecimiento institucional de los municipios, cobra especial importancia el establecimiento de unidades intermedias que garanticen la existencia de adecuados niveles de comunicación y coherencia entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales, la implementación de un verdadero sistema de carrera administrativa y que la Cámara de Cuentas esté dotada de mecanismos más efectivos para asegurar que los órganos de contraloría municipal cumplan cabalmente con sus funciones;

CONSIDERANDO CUADRAGÉSIMO CUARTO: Que durante el período de estudio agotado por esta Comisión, el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional aprobó la Ordenanza 01-2011 que deja sin efecto la Ordenanza 03-2010 que establecía el impuesto por uso y mantenimiento de suelo (PREDIAL).

RESUELVE:

PRIMERO: SOLICITAR al Ayuntamiento del Distrito Nacional mantener de manera definitiva la revocación de la Ordenanza 03-2010 sobre Uso y Mantenimiento de Suelo (PREDIAL) en el Distrito Nacional, por ser contraria a la Constitución de la República y a la Ley 288-04 sobre Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria, Vivienda Suntuaria y Solares Urbanos No Edificados que modifica la Ley 18-88, de 1988.

SEGUNDO: EXHORTAR al Ayuntamiento del Distrito Nacional la suspensión de la Ordenanza 04-2010, hasta tanto se discuta la equidad de las mismas, se realice un estudio de su impacto económico y se logre un mayor consenso social sobre cuál debería ser el alcance y cuantía de los aumentos en las tasas de dichos servicios, explorando la posibilidad de aumentos escalonados.

TERCERO: RECOMENDAR al Ayuntamiento del Distrito Nacional:

1. La revisión del aumento de la tarifa por la recogida de los desechos sólidos contenida en la ordenanza 05-2010;
2. La puesta en marcha de un plan para aumentar las cobranzas municipales regularizando la situación que aquellos que actualmente no pagan por el servicio de recogida de desechos;
3. Establecer un mecanismo de indexación automático anual de las tarifas de recogida de basura para evitar los aumentos bruscos y permitir una mejor planificación de gastos por parte de los residentes en el Distrito Nacional.

CUARTO: SOLICITAR al Ayuntamiento del Distrito Nacional la revocación inmediata de la Ordenanza 95-2010 por adolecer de graves deficiencias jurídicas y normativas que ponen en riesgo la seguridad jurídica de quienes residen o tienen negocios en el Distrito Nacional.

QUINTO: INVITAR al Gobierno Nacional, a la Liga Municipal Dominicana, a los gremios municipales y a los representantes de las distintas organizaciones empresariales y de la sociedad civil interesadas al inicio de un proceso de revisión que tenga los siguientes objetivos:

1. Evaluar el marco tributario nacional con el objetivo de impulsar la discusión sobre la necesidad de transferir a los Ayuntamientos ciertos tributos nacionales, para así contribuir a la mejoría de las finanzas de los gobiernos locales;
2. Evaluar la transferencia de algunas competencias que teniendo vocación municipal están en manos del gobierno nacional; lo cual deberá incluirse en el proyecto de ley de Estrategia Nacional de Desarrollo.
3. El establecimiento de un mecanismo efectivo para asegurar el cumplimiento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública por parte de los Ayuntamientos;
4. La puesta en marcha de una carrera administrativa municipal que regule que el acceso, permanencia, ascenso y jubilación del personal administrativo y técnico de los Ayuntamientos se realice en base al mérito y la capacidad conforme las normas y principios del Estatuto de Función Pública;

5. La revisión de la Ley de Cámara de Cuentas para elevar las facultades de este órgano para asegurar que los órganos de contraloría municipal cumplan eficazmente con su rol;
6. La puesta en marcha de un observatorio nacional de prácticas municipales, como iniciativa público-privada destinada a aumentar los niveles de veeduría pública sobre la práctica de los Ayuntamientos y el *accountability vertical* (social) respecto del desempeño de los mismos.
7. Revisar el marco legal de la Liga Municipal Dominicana y verificar la pertinencia de su existencia en el esquema institucional actual;
8. Evaluar la modificación de la Ley de Economía, Planificación y Desarrollo para analizar el posible establecimiento de un Viceministerio de Desarrollo Territorial y Municipal que funja como órgano de promoción y canalización de las relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional y los Ayuntamientos, fomentando mayores niveles de gestión cooperativa y el trazado de políticas públicas coherentes con los objetivos nacionales y la Estrategia Nacional de Desarrollo.
9. Otras medidas de igual naturaleza tendentes a elevar la fortaleza institucional del sector.

SEXTO: CONFORMAR una Comisión Bicameral encargada de gestionar el proceso indicado en la disposición anterior.

SÉPTIMO: DISPONER la comunicación de la presente Resolución al Ayuntamiento del Distrito Nacional, Alcaldía y Consejo de Regidores, al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), al Ministerio de Hacienda, la Liga Municipal Dominicana, a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), a la Comisión Nacional de Reforma del Estado (CONARE) a los Ayuntamientos del país, a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), al Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), a la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), a la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), a la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), y a las Asociaciones Empresariales, de Comercio y Producción Regionales.

DADA en la Sala de Sesiones del Senado, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los dos (02) días del mes de marzo del año dos mil once (2011); años 168 de la Independencia y 148 de la Restauración.

REINALDO PARED PÉREZ,
Presidente.

JUAN OLANDO MERCEDES SENA,
Secretario.

RUBÉN DARÍO CRUZ UBIERA,
Secretario.