

Reforma Municipal en la República Dominicana

Revista de
Administración Pública



El control financiero de las administraciones locales
Rafael de Jesús Méndez

**SISMAP municipal, una oportunidad para
mejorar los municipios**
Manuel Parras Gallardo

**La participación ciudadana en el marco
del presupuesto participativo municipal**
Juan Castillo

**La Administración local en la jurisprudencia
del Tribunal Constitucional Dominicano**
Amaury A. Reyes-Torres

**Gestión local en América Latina y el Caribe: consensos
supranacionales para un nuevo paradigma urbano y humano**
Alejandro Liberman T.

Bases constitucionales de la Administración local
Milton Ray Guevara

**La participación ciudadana en la Administración local:
hacia el Gobierno Abierto**
Zulima Sánchez Sánchez

Servicios públicos locales y prestaciones asistenciales
Aracelis A. Fernández Estrella

Alcance de la Potestad Tributaria en el ámbito local
Pedro Luis Gago Clérigo

**Políticas de transparencia y control para
una gestión municipal de calidad**
Faustino Collado

Año I / 2018
enero-diciembre
No. I, Vol. I

Reforma Municipal en la República Dominicana

Revista de
Administración
Pública

Reforma Municipal en la República Dominicana

Revista de
Administración Pública

**Editor:**

Ministerio de Administración Pública

Director:

Lic. Ramón Ventura Camejo
Ministro

Producción:

Dra. Hilda Cabrera
Viceministra de Innovación y
Modernización

Comité de Dirección:

Licda. Cristal Fiallo
Lic. Félix Alexander Barrera
Licda. Mabel Joa
Licda. Mary Puello
Licda. Nidia de León
Lic. Pedro Ortega
Licda. Virginia Martínez
Licda. Virna Peña

Comité Editorial:

Dr. José Oviedo
Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán
Lic. Gregorio Montero
Lic. Olivo Rodríguez Huertas

Colaboraciones internacionales:

Dra. Zulima Sánchez Sánchez
Dr. Alejandro Liberman
Dr. Pedro Luis Gago Clérigo
Dr. Manuel Parras Gallardo

Impresión:

Juan A. Forzani
Impresora DeWindt, S.R.L.

Diagramación:

Luis Manuel Hernández

Distribución

Licda. Nidia de León

¿Qué es el MAP?

Es el Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana, creado el 16 de enero de 2008 mediante la Ley de Función Pública 41-08. El MAP es el órgano rector del empleo público, de los distintos sistemas y regímenes previstos por dicha ley, del fortalecimiento institucional, y de los procesos de evaluación de gestión institucional.

ISSN: 26138948

Impreso en Santo Domingo,
República Dominicana

ÍNDICE

Palabras del Director	7
El control financiero de las administraciones locales	
<i>Rafael de Jesús Méndez</i>	<i>11</i>
SISMAP municipal, una oportunidad para mejorar los municipios	
<i>Manuel Parras Gallardo</i>	<i>17</i>
La participación ciudadana en el marco del presupuesto participativo municipal	
<i>Juan Castillo</i>	<i>27</i>
La Administración local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Dominicano	
<i>Amaury A. Reyes-Torres</i>	<i>37</i>
Gestión local en América Latina y el Caribe: consensos supranacionales para un nuevo paradigma urbano y humano	
<i>Alejandro Liberman T.</i>	<i>55</i>
Bases constitucionales de la Administración local	
<i>Milton Ray Guevara</i>	<i>89</i>
La participación ciudadana en la Administración local: hacia el Gobierno Abierto	
<i>Zulima Sánchez Sánchez</i>	<i>107</i>
Servicios públicos locales y prestaciones asistenciales	
<i>Aracelis A. Fernández Estrella</i>	<i>127</i>
Alcance de la Potestad Tributaria en el ámbito local	
<i>Pedro Luis Gago Clérigo</i>	<i>145</i>
Políticas de transparencia y control para una gestión municipal de calidad	
<i>Faustino Collado</i>	<i>163</i>
Autores	179

MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Palabras del Director

La Revista de Administración Pública es un órgano de difusión del conocimiento generado sobre el sistema de instituciones estatales: las centralizadas, las descentralizadas y los gobiernos locales. Bajo la coordinación editorial realizada desde el Ministerio de Administración Pública (MAP), y desde su Viceministerio de Innovación y Modernización, se entrega a la comunidad académica este número sobre los ayuntamientos.

En esta obra, se destaca la necesidad de dotar a estas entidades de las competencias y de los recursos necesarios para que gradualmente alcancen mayores niveles de eficiencia y de calidad en lo que concierne a los servicios ofrecidos, consolidando el ámbito de su responsabilidad social, política y económica desde una perspectiva integral.

A su vez, se abordan avances en materia de innovación, modernización, institucionalidad, democracia, y se analizan las lógicas del poder que operan en el interior de las instituciones públicas, examinando las condiciones tanto organizacionales como organizativas que prescriben dicha eficiencia y calidad.

Si recorremos algunos de los argumentos antologados a lo largo de este volumen, encontraremos que esto supone el establecimiento de controles por parte del Estado para garantizar el uso eficiente de los recursos asignados a los ayuntamientos. Sobre esto trata el artículo: «El control financiero de las administraciones locales» de Rafael de Jesús Méndez. Su autor resume las normas y los mecanismos que sirven de soporte para que el Estado ejerza su poder de fiscalización en busca de cumplir las disposiciones constitucionales de la República Dominicana.

También se abordan algunas iniciativas innovadoras llevadas a cabo por el MAP, como el Sistema de Monitoreo para la Administración Municipal (SIS-MAP Municipal), una herramienta diseñada para impulsar el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. En el artículo: «SISMAP Municipal: una oportunidad para mejorar los municipios», de Manuel Parras Gallardo,

se rememora la unión que se dio en 2014 gracias a esta plataforma tecnológica, entre seis organismos del Gobierno central y la Federación Dominicana de Municipios, con el propósito de mejorar el cumplimiento de las normas y procedimientos de los ayuntamientos, mantener informada a la ciudadanía, eficientizar la gestión municipal e impulsar la participación y el control de los recursos económicos.

Correlativamente, el texto: «La participación ciudadana en el marco del Presupuesto Participativo Municipal», de Juan Castillo, ahonda en los detalles que dieron origen a esta herramienta de participación ciudadana, cuyo objetivo fundamental es «permitir a los munícipes conocer el presupuesto de su municipio, formular sus necesidades prioritarias para que sean tomadas en cuenta, consensuar proyectos sociales con las autoridades locales, decidir cuáles son las inversiones prioritarias y controlar su ejecución». El autor pone especial atención en lo que atañe al marco jurídico de este dispositivo, en los resultados obtenidos a partir de su implementación, y en los desafíos y oportunidades que permitirían observar el porvenir desde una perspectiva estratégica.

En este orden de ideas, el artículo: «Participación ciudadana en la administración local: hacia el Gobierno Abierto», de Zulima Sánchez, argumenta que la participación de la ciudadanía ha sido un mecanismo aún poco utilizado por las autoridades locales para la construcción de políticas públicas. Expresa que esto último es contrario a lo que establece el marco legal de los gobiernos locales de la República Dominicana, amparado en la Ley No. 176-07 que sustenta su objeto y sus principios, al referirse a la participación efectiva de las comunidades. Sánchez advierte que la iniciativa legislativa municipal, el presupuesto participativo, el referéndum y el plebiscito son mecanismos de participación directa y motores del Estado Democrático y de Derecho consignado en el artículo 4 de la Constitución dominicana.

En este número de la Revista Administración Pública, también se ahonda en el tema de la gestión municipal. El apartado: «Políticas de transparencia y control para una gestión municipal de calidad», de Faustino Collado, pone en una balanza, de un lado los retos y las limitaciones de la calidad de la gestión municipal, y los atisbos de ciertas prácticas «autoritarias» en los gobiernos locales, y de otro lado los avances alcanzados en materia de transparencia y de control de recursos económicos, así como las novedades que sobre estos aspectos plantea la nueva Constitución dominicana, la aprobación de nuevas leyes, y promulgación de decretos que dictan normas de gran impacto.

Guiado por una sensibilidad semejante, que lleva a comprender la ciudadanía como el objeto fundamental de la labor realizada por los servidores públicos, el texto: «Alcance de la Potestad Tributaria en el ámbito local», de Pedro Luís Gago, responde a la pregunta de por qué es necesario alcanzar los objetivos de satisfacción ciudadana trazados en los planes estratégicos y operativos. Gago

explica que la potestad tributaria es originaria del Poder Legislativo y que la misma es permanente, irrenunciable e indelegable. El autor entra en el análisis del concepto de Estado unitario que plantea la Constitución y el artículo 200 sobre arbitrios municipales, explicando que dicha potestad está sujeta a los límites que señala la Ley No. 176-07, cuando apunta que «la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo deberán ser establecidas por una ley previa y sujetas al poder de fiscalización del Estado».

En este orden, el trabajo de Milton Ray Guevara pone de manifiesto uno de los aspectos de mayor trascendencia del debate sobre la Reforma Constitucional de 2010, al referirnos al tema de los ayuntamientos, a saber: el del ordenamiento del territorio y de la Administración local. Ahonda en los principios rectores de la organización territorial y de ciertas medidas que apuestan por un fortalecimiento de los gobiernos locales, reflexionados estos a partir algunos avances que tienden hacia la progresiva consolidación del Estado unitario descentralizado. El autor argumenta el afianzamiento de la autonomía municipal, situandola como uno de los pilares fundamentales del proceso de descentralización prefigurado en la Constitución de 2010 y, con ello, de la democracia, propiamente dicho.

Para ampliar la reflexión jurídica sobre los ayuntamientos, el artículo: «La Administración local en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano», de Amaury Reyes, organiza y sistematiza el conjunto de decisiones del Tribunal Constitucional de la República Dominicana en materia de gobiernos locales, sus potestades, sus límites, y su regulación. En una primera entrega de los resultados de un estudio más amplio, Reyes ofrece una síntesis que ayuda a comprender el material jurídico vinculante más destacado que se desprende de las decisiones de este órgano, como una forma de contribuir con el desarrollo de nuevas investigaciones en esta materia.

Mirando hacia el plano regional de los gobiernos locales, el texto: «Gestión local en América Latina y el Caribe: consensos supranacionales para un nuevo paradigma urbano y humano», de Alejandro Liberman T., analiza varios reportes internacionales sobre la gestión de las ciudades y los territorios. Liberman connota la urgencia de repensar los desafíos del desarrollo urbano y territorial, y la adopción de nuevos modelos de gestión de ciudades descentralizadas, de tal suerte que estas puedan ofrecer condiciones de proximidad y de cercanía humana, en beneficio de la «cogestión» de los gobiernos locales y de la «co-producción» de soluciones adecuadas a las necesidades de la ciudadanía en general.

Como el lector podrá apreciar, el presente número de la Revista Administración Pública intenta reunir algunas de las reflexiones fundamentales del debate actual sobre los ayuntamientos y sobre los gobiernos locales, sobre sus bases jurídicas, sociales, económicas y políticas, sobre sus logros y sus desafíos,

pero muy especialmente sobre su carácter humano y relacional, tan amplio y profundo como presente e indispensable para comprender las líneas de una democracia que se reforma día a día.

El significado que adquieren esta obra y estas reflexiones para el MAP, han sido posibles gracias al esfuerzo realizado desde 2010, con la publicación de otros seis números de esta revista en los que se abordan temas diversos sobre Administración Pública, y que han gozado de una amplia difusión y de una atenta recepción, enriqueciendo la bibliografía en este campo del saber social y humano.

Apoyado en la experiencia de los números antecesores, deseamos entregar al público en general una versión renovada de la Revista Administración Pública, esperando gratificar la atención que un amplio número de lectores han mostrado ante nuestras publicaciones.

En síntesis, este número de la revista Administración Pública va a acompañado de nuestro deseo de perfeccionar constantemente nuestro producto final, con el objetivo mayor que se expresa nuestra misión institucional: «elevar los niveles de eficiencia y eficacia de la Administración Pública, para contribuir en la mejora y continua de los servicios públicos y en la satisfacción de los ciudadanos, a través de la profesionalización y el fortalecimiento institucional».

EL CONTROL FINANCIERO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Rafael de Jesús Méndez.

Resumen:

Al avanzar en el proceso de descentralización efectiva de los gobiernos locales, en sus actuaciones financiero-administrativas, se están llevando aparejadas, el control financiero, la idea de comparación a las normativas existentes y la idea de supervisión previa y permanente, por medio de dos funciones: la administrativa y la evaluativa. El control financiero-administrativo está basado en el Manual de Clasificadores Presupuestarios y el Manual de Cuentas de Contabilidad, en los cuales se encuentra la clasificación de ingresos y la económica del gasto, el objeto del gasto, el destino de sus recursos, las estructuras programáticas, entre otros. En los procesos y procedimientos de la estructura organizativa y de recursos humanos dentro del mismo proceso de control financiero de recaudación, gasto, inversiones, pago y evaluación financiera de las administraciones locales, es esencial el rol del Ministerio de Administración Pública (MAP), pero deberá ser realizado por plantillas de recursos técnicos y profesionales con eficiencia y eficacia en su función de analizar la consistencia de la información fiscal.

Palabras claves: Control Financiero, Gobiernos Locales, Finanzas Públicas.

¿Qué busca el control financiero de los gobiernos locales?

El contexto actual de reforma de la Administración Pública dominicana ha experimentado un cambio notable en relación con las estructuras y procedimientos del pasado. Hoy, al avanzar en el proceso de descentralización de sus actuaciones financiero-administrativas, se están llevando aparejadas, respecto al control financiero, la idea de comparación a las normativas existentes y la idea de supervisión previa y permanente, por medio de dos funciones: la administrativa y la evaluativa.

Se busca obtener resultados objetivos predeterminados en los planes municipales de desarrollo y los planes estratégicos, operativos y presupuestarios, cumpliendo los programas establecidos. Esto implica el proceso de comparar un suceso con una norma, a fin de determinar, según su finalidad, qué tipo de control aplicar, es decir, si es de legalidad o cumplimiento, financiero o de regularidad y, por último, si es por control de eficacia. De esta manera, se configura como un control con una triple orientación: intervención previa, control financiero y auditoría.

Dentro del control financiero-administrativo, los gobiernos locales tienen bien definido sus normativas y sus fuentes de información, las cuales están basadas en el Manual de Clasificadores Presupuestarios y el Manual de Cuentas de Contabilidad, en los cuales se encuentra la clasificación de ingresos y la económica del gasto, el objeto del gasto, el destino de sus recursos, las estructuras programáticas, entre otros. Estos manuales y guías buscan:

- El examen de registros contables, cuentas, estados financieros o estados de seguimiento elaborados por el órgano gestor.
- El examen de operaciones individualizadas y concretas.
- La comprobación de aspectos parciales y concretos de un conjunto de actos.
- La verificación material de la efectiva y conforme realización del pago de recursos humanos, obras, servicios, suministros y gastos.

Normativas a cumplir

La Constitución política dominicana del 26 de enero de 2010 destaca, en su artículo 199, que los gobiernos locales, entre otros aspectos, estarán sujetos al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por la misma Constitución y las demás leyes de dicho ámbito.

En su artículo 201, la Constitución destaca que tanto para el gobierno del Distrito Nacional como para el de los municipios, el Concejo de Regidores es el órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Por otro lado, los distritos municipales estarán integrados por una junta de distrito y por la junta de vocales, los cuales tendrán funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización.

En su artículo 206, la Constitución enuncia que a través de los presupuestos participativos se integra a la ciudadanía en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local.

En el artículo 233, la Constitución delega la elaboración de la Ley de Presupuesto General del Estado en el Poder Ejecutivo y las asignaciones de recursos a las diferentes instituciones del Estado.

Asimismo, el artículo 246 expresa que el control y fiscalización de los fondos públicos se llevará a cabo por la Contraloría General de la República —durante el proceso de ejecución presupuestaria, o de su control interno—, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana —en el proceso de Rendición de cuentas o control externo—, y el Congreso Nacional —en la aprobación o descargo de la Rendición de Cuentas—.

Haciendo énfasis en el control interno, nuestra Constitución, en el artículo 247, indica que el órgano rector es la Contraloría General de la República. Aunque esta pertenezca al Poder Ejecutivo, ejerce la fiscalización y evaluación del correcto recaudo, manejo y uso de gastos de inversión y pagos de los recursos públicos, previa verificación de las normativas administrativas y legales de las instituciones, incluyendo los gobiernos locales.

Algunas Leyes específicas que inciden en el control financiero de los gobiernos locales, son:

- Ley No. 176-07 de 2007 del Distrito Nacional y los Municipios.
- Ley No. 166-06 de Transferencia de los Recursos a los ayuntamientos.
- Ley No. 170-07 que instituye el Presupuesto Participativo Municipal.
- Ley No. 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y Decreto 526-09 de reglamento de aplicación.
- Ley No. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público y Decreto 492-07 reglamento de aplicación.
- Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública y Decreto 493-07 reglamento de aplicación.
- Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República y Decreto 491-07 de reglamento de aplicación.

- Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas y Resolución 06-04 de reglamento de aplicación.
- Decreto No. 39-03 que instituye la Comisión de Auditoría Social (CAS) y su reglamento.
- Decreto No. 188-14 que instituye las Comisiones de Veeduría Ciudadana para observar, vigilar y monitorear los procesos de compras y contrataciones públicas.
- Ley No. 311-14 de Declaraciones Juradas de Patrimonio de Funcionarios Públicos y Autoridades Electas y Decreto No. 92-16 de reglamento de aplicación.
- Decreto No. 486-12 que crea la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental y Resolución No. 1-13 que dispone en cada portal o página gubernamental debe existir una sección de transparencia.
- Ley No. 41-08 de Función Pública y sus reglamentos de aplicación.
- Ley No. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado Dominicano.
- Decreto No. 85-15 que crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal y del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal).

Alcance y marco jurídico

Estas leyes, junto a la Ley No. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END), impulsarán el fortalecimiento, la planificación e inversión y el desarrollo, y junto a una nueva estructura organizativa de los municipios del país, ayudarán, por medio de la sociedad civil y a través del derecho de petición, a efectuar mejoras en el referéndum municipal, en el plebiscito municipal, en el cabildo abierto y en el presupuesto participativo, en el Consejo Económico y Social, en los comités de auditoría de obras y de página web, dando publicidad a resoluciones y comités de seguimientos del presupuesto participativo municipal. Todo con el objeto de garantizar la aplicación de los

principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Si enmarcamos las normativas legales en el ámbito del Ministerio de Administración Pública (MAP), para destacar el rol en los procesos y procedimientos de la estructura organizativa y de recursos humanos del área financiera o del mismo proceso de control financiero del gasto, inversiones, pago y evaluación financiera de las administraciones locales, concluimos que es esencial que sea realizado por plantillas de recursos técnicos y profesionales con eficiencia y eficacia en su función de analizar la consistencia de la información fiscal.

Rol del Ministerio de Administración Pública (MAP)

La función pública municipal es regulada de conformidad con la ley y los reglamentos de servicio civil y carrera administrativa que apliquen en general para la Administración Pública, según alcance y objetivos de la Ley No. 41-08 de Función Pública y sus reglamentos de aplicación, así como lo define la Ley No. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado Dominicano.

La Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, enuncia que las funciones organizativas de tesorería, contabilidad, recaudaciones, contralor interno y secretaría del concejo de regidores son obligatorias para todos los ayuntamientos, mientras que las funciones de tesorería, contabilidad y secretaría del concejo son obligatorias para las juntas de distritos municipales. Asimismo, las funciones de secretario general son exclusivas para los ayuntamientos que tengan más de 100 mil habitantes y las funciones de la gerencia financiera serán exclusivas para los ayuntamientos que tengan más de 30,000 habitantes.

Conclusiones

El Ministerio de Administración Pública (MAP), en su rol de profesionalización de los recursos humanos de las administraciones, es un ente de suma importancia para que el control financiero sea permanente en el sector público local, y debe coincidir con la estructuración organizacional de las entidades públicas, que a su vez tienen por objeto comprobar de forma continuada que el funcionamiento, en el aspecto económico-financiero, se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión social-económica, financiera, patrimoniales, presupuestarios, contables, organizativas y procedimentales, a fin de corregir las actuaciones que lo requieran y promover la mejora de las técnicas y procedimientos de gestión económico-financiera y aplicar resultados óptimos en beneficio de la gente.

SISMAP MUNICIPAL: UNA OPORTUNIDAD PARA MEJORAR LOS MUNICIPIOS

Manuel Parras Gallardo

Resumen:

En 2015, se lanza el SISMAP Municipal, una apuesta para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales del país a través de un sistema público, orientado en mantener informada a la ciudadanía y basado en una relación colaborativa entre los 2 niveles de gobierno (central y local). Después de casi 3 años, los números demuestran sus resultados y el SISMAP se ha convertido en una herramienta «útil» tanto para los gobiernos locales como para las entidades rectoras. El gran desafío del SISMAP Municipal, más allá del acompañamiento para el cumplimiento normativo, es estar en la capacidad de articular, impulsar y motorizar la mejora de los servicios sustantivos municipales desde una perspectiva y lógica que no se concentre en señalar las deficiencias, sino que apoye, oriente y conduzca su superación. Rendir cuentas y entregar servicios de calidad es una condición indispensable para la generación de confianza en la ciudadanía.

Palabras Claves: Transparencia, Innovación, Gobiernos Locales, Gestión, Confianza, Monitoreo, Servicios de Calidad, Reforma Municipal, Estado en el Territorio.

Antecedentes

La Estrategia Nacional de Desarrollo, aprobada mediante Ley 01-12, define la visión de país a 2030 de la siguiente manera:

República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado Social y Democrático de Derecho y promueve

ve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global.

Para ello tiene la necesidad de avanzar hacia una Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados que permitan generar condiciones para el desarrollo de las personas y su bienestar, todo ello bajo los principios de cohesión social y territorial, integrando en este esfuerzo a todos los organismos del Estado, incluyendo los gobiernos locales.

Si bien tanto la Constitución de la República Dominicana, como la Estrategia Nacional de Desarrollo señalan la transferencia gradual de competencias y recursos a los gobiernos locales como sujetas a procesos de fortalecimiento de capacidades, en la coyuntura actual se torna muy difícil avanzar en ese sentido en un contexto donde, desde el punto de vista de las administraciones locales, las leyes no se cumplen en su totalidad —por desconocimiento, por inaplicabilidad o por negligencia—, los servicios municipales son de muy baja calidad y los gobiernos locales son incapaces de generar desarrollo en el territorio donde fueron elegidos por la ciudadanía para gobernar y administrar los bienes y servicios públicos.

Esta situación repercute en la confianza que la ciudadanía deposita en su Administración más cercana, y en función de lo indicado en el Informe Attali —precursor de la Estrategia Nacional de Desarrollo—, la recuperación de la confianza se aborda con transparencia y rigor en los procedimientos y en la decisión sobre los fondos públicos, servicios de calidad que satisfagan los que la ciudadanía espera y políticas públicas que reduzcan las inequidades, que es la gran apuesta de la estrategia país al 2030.

El origen del SISMAP Municipal

En ese contexto, en el año 2014 y bajo la conducción del Ministerio de Administración Pública (MAP), 6 entidades más del Gobierno central, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT), la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG) y la Contraloría General de la República, junto a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), deciden impulsar una iniciativa vinculada a mejorar el cumplimiento de las normas y procedimientos de los ayuntamientos dominicanos, en el marco del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales (PASCAL), con financiamiento de la Unión Europea.

Esta iniciativa se articula a través de un Sistema de Monitoreo para la Administración Pública municipal —SISMAP Municipal. <http://www.SISMAP.gob.do/Municipal>— sobre la base de un plan piloto de 50 ayuntamientos que gobiernan sobre el 60 % de la población del país y gestionan más del 70 % del presupuesto de todas las administraciones locales.

En la República Dominicana ya existía para el Gobierno central un Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) centrado en el monitoreo de la gestión de sus recursos humanos. Sobre esa base, y con una importante decisión y voluntad política de realizar un planteamiento más ambicioso, se diseña el SISMAP para el sector municipal, no solo como un sistema de monitoreo, sino como una herramienta-plataforma que mantuviese informada a la ciudadanía, estimulara la competencia entre los gobiernos locales, orientara la mejora de la gestión municipal e impulsará la participación y el control social, en y sobre la gestión municipal, permitiendo la actuación conjunta y planificada de las entidades rectoras —siete entidades del Gobierno central y FEDOMU—.

Ello supuso evolucionar el enfoque del SISMAP vigente hasta esa fecha en el país y proponer uno para los gobiernos locales en el que, adicionalmente a la gestión de los recursos humanos, se monitoreara la planificación, el presupuesto, las compras, el acceso a la información pública, la calidad del gasto, el presupuesto participativo y, desde mediados de 2016, las declaraciones juradas de patrimonio.

Esta propuesta ha implicado la participación de un importante conjunto de entidades del Gobierno central, muchas de las cuales hasta ese momento no disponían de agenda o relación directa con los gobiernos locales, sobre la base de un sistema de monitoreo y acompañamiento público, en línea, en tiempo real, con el objetivo de mantener informada a la ciudadanía y desde una perspectiva colaborativa y de apoyo hacia los ayuntamientos. La decisión tomada en el 2014 asume un importante riesgo al plantear un sistema de monitoreo con estas características, multiactor y multidimensional para la Administración Pública, que a priori es más débil para el Estado dominicano.

En su fase inicial, el SISMAP Municipal integra 24 indicadores en 8 áreas de gestión transversal. Cada indicador está definido desde una escala de 0 a 100 bajo un esquema de semáforo, con hitos de crecimiento que van desde el escenario de ningún avance hasta el escenario de objetivo logrado. Cada hito está vinculado a una puntuación y a una evidencia que lo respalda, con una amplitud tal para que pueda ser entendida por cualquier ciudadano (a) que quiera conocer el avance de un Ayuntamiento.

El SISMAP Municipal y su filosofía nunca fueron concebidos bajo un enfoque de control. Los tradicionales enfoques de señalamiento y denuncia de las deficiencias no provocan cambios de comportamiento ni promueven mejoras.

El objetivo del SISMAP es mejorar la gestión de los ayuntamientos, enseñarles y acompañarles en su proceso de fortalecimiento, con el objeto de que se desarrollen institucionalmente, apostando, de forma paralela, a la mejora y perfeccionamiento de las estrategias de acompañamiento desde los entes rectores.

Paralelamente, y en la fase inicial del SISMAP Municipal, se ha definido un estímulo financiero para «premiar» a aquellos ayuntamientos que tengan mejores niveles de desempeño, con el acceso a fondos para el financiamiento de proyectos en el marco del sistema nacional de planificación e inversión pública y decididos en los procesos participativos con la ciudadanía prevista en el marco legal.

El SISMAP fue presentado en el Palacio Nacional en el mes de abril de 2015, coincidiendo con el día de los ayuntamientos. En ese momento, se formaliza como el sistema oficial de monitoreo y acompañamiento de la gestión local. Sus números y los importantes márgenes de mejora evidenciaban un largo camino de trabajo para la mejora de los ayuntamientos —Informe SISMAP Municipal – Abril 2015. <http://www.SISMAP.gob.do/municipal/informes/details>—.

El SISMAP Municipal, sus resultados. Una nueva forma de relación, diálogo y colaboración entre los dos niveles de gobierno

En función de la información proporcionada por el último corte oficial del SISMAP Municipal (15/12/2017), y luego de casi tres años de su puesta en marcha, este cuenta a nivel global con 3.452 indicadores monitoreados y 7.981 evidencias que lo respaldan para un total de 96 ayuntamientos. Ello no hubiera sido posible sin la apertura y apoyo mostrado desde las autoridades locales y sin el compromiso asumido tanto por el Gobierno central, como por los gobiernos locales y la FEDOMU para avanzar en el proceso de la reforma municipal.

A casi tres años del lanzamiento del SISMAP Municipal, se evidencia que una estrategia que apoya y acompaña en la superación de las deficiencias, funciona. El incremento del promedio general para los 50 ayuntamientos iniciales desde 47.28 % en abril de 2015 a 73.62 % en diciembre de 2017, lo demuestran —Informe SISMAP Municipal – Diciembre 2017. <http://www.SISMAP.gob.do/municipal/informes/details>—.

Hasta la fecha, los avances logrados de forma conjunta han sido muy importantes. Desde el punto de vista de los gobiernos locales, el SISMAP Mu-

nicipal permite disponer de una guía orientadora en base a hitos para mejorar la gestión. Sus autoridades cuentan con un instrumento para dar seguimiento a las diferentes unidades y funcionarios/as de cada Ayuntamiento, así como estimular la competencia entre ellos mismos y entre los demás ayuntamientos; posibilitar la disponibilidad de una herramienta en tiempo real para defenderse de los señalamientos por incumplimiento; reducir los costos y el tiempo en la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública y permitir que dispongan de un imaginario con ayuntamientos con importantes avances en lo relativo a la gestión institucional y cumplimiento de marcos normativos.

Desde el punto de vista de los entes rectores, la estrategia SISMAP ha permitido para muchos de ellos una aproximación real a los ayuntamientos y a sus realidades territoriales, a mejorar la eficacia de sus estrategias de acompañamiento; establecer canales directos por cada ayuntamiento; fortalecer el ejercicio de la rectoría; articular capacidades de respuesta en función de las necesidades de cada ayuntamiento; disponer de una herramienta pública en la que la consolidación de la información demuestre resultados reales que motiven el interés por participar de otros entes rectores; y quizás lo más importante, permitir el desarrollo para un importante grupo de entidades del Gobierno central de esa manera, una nueva forma de trabajo y de planificación conjunta de las acciones en el territorio sobre la base de un profundo proceso de articulación.

Las entidades concurrentes han demostrado que la articulación interinstitucional iniciada en el marco de un programa de cooperación internacional para el apoyo a 50 ayuntamientos, ha sido efectiva. Se han consolidado la interlocución y relación entre los ayuntamientos y las entidades rectoras del Gobierno central, y estas han permitido asumir, con una base sólida, el importante desafío que supone la ampliación del acompañamiento a los gobiernos locales desde una perspectiva de orientación, colaboración y acompañamiento.

El resultado final ha causado que el SISMAP Municipal se convierta en un sistema que no solo monitorea a los ayuntamientos, sino también el desempeño de los propios entes rectores y la capacidad de planificación e impactos de sus acciones sobre la Administración Pública a nivel territorial. Lo que constituía un importante desafío tanto para los gobiernos locales, como para el Gobierno central.

El SISMAP Municipal y su estrategia de acompañamiento, han logrado mejorar los niveles de gestión de los gobiernos locales y han permitido el perfeccionamiento de las estrategias de acompañamiento de los entes rectores a nivel territorial y su relación con la Administración municipal, sobre la base del estímulo y el acompañamiento para la mejora en la gestión frente al enfoque tradicional de reiterado señalamiento de los incumplimientos.

Gracias a las informaciones que ofrece el SISMAP Municipal, en la actualidad se dispone de un conocimiento más certero del estado actual de gestión

municipal, de modo tal que las entidades rectoras cuentan con mayores orientaciones en el proceso de acompañamiento en el marco de una política nacional de reforma municipal y desarrollo local sostenible. A los ayuntamientos les permite focalizar los esfuerzos en determinadas áreas de mejora y a la ciudadanía en general le facilita una amplia información de la gestión municipal para el ejercicio de la veeduría y control social.

Hasta la fecha, el SISMAP Municipal ha supuesto un importante avance en la transparencia de la gestión municipal. Tiene el gran desafío de integrar en esta filosofía de monitoreo vinculada con el acompañamiento, a otros todos los ayuntamientos y al menos 45 juntas de distrito municipal y así ha sido previsto dentro de las metas presidenciales para el periodo 2016 – 2020.

SISMAP Municipal. Más allá del cumplimiento de marcos normativos y procedimentales. Servicios municipales

La recuperación de la confianza de la ciudadanía en la Administración Pública pasa obligatoriamente por el cumplimiento de las normas y el rigor en el uso y decisión sobre los recursos públicos. En un contexto inicial, cumplir las normas y procedimientos y la articulación entre los dos niveles de gobierno es el gran desafío, pero en la medida en que se logran avances en ello el cumplimiento normativo y procedimental es necesario, más no suficiente.

La ciudadanía no solo espera que la Administración Pública cumpla las normas y gestione lo público con rigor, sino que también espera que le entreguen bienes y servicios públicos que satisfagan sus necesidades, que sean de calidad y colmen sus aspiraciones.

El gran desafío del SISMAP Municipal, más allá del acompañamiento para el cumplimiento normativo, es estar en la capacidad de articular, impulsar y motorizar la mejora de los servicios sustantivos municipales —recolección de residuos, espacios públicos, iluminación, mataderos, mercados, etcétera—, desde una perspectiva y lógica que no se concentre en señalar las deficiencias, sino que apoye, oriente y conduzca su superación.

En correlación con la dinámica impulsada en las primeras etapas del SISMAP Municipal, la mejora de los servicios implica definir el estándar de la prestación de un determinado servicio, con hitos precisos que orienten y definan el camino de la mejora en la calidad del mismo, desde el punto de vista de la cobertura, amplitud y nivel de satisfacción de la ciudadanía. Dicha definición de los estándares, supone la inclusión de las expectativas de la ciudadanía como usuarios directos de los mismos, con la consiguiente definición de protocolos y mecanismos para la prestación, que genere obligaciones tanto

para la Administración Pública como también para los ciudadanos(as). Este último matiz nos conduce a la necesidad de que desde la sociedad civil se esté en la capacidad de desplegar diferentes roles en el proceso de mejora de los servicios.

En un estadio inicial, con importantes deficiencias en la prestación de los servicios y ausencia de voluntad del gobierno local por mejorarlo, el rol de la sociedad civil se concentra en la veeduría del servicio, la identificación de las deficiencias y la incidencia y el reclamo para que se aborde el proceso de mejora. En la medida que el proceso de mejora avanza y es asumido desde el gobierno local, la sociedad civil debe de articular y posicionar hacia fuera el conjunto de expectativas ciudadanas en relación con la calidad del servicio, pero también a lo interno para incidir en los compromisos asumidos como municipios en dicho proceso.

La mejora de los servicios municipales implica por un parte, en semejanza a la estrategia SISMAP Municipal vinculada al cumplimiento de normas, la existencia de entidades con capacidad real de acompañar a los gobiernos locales en el proceso de mejora y ejercer un monitoreo imparcial, público, objetivo, en tiempo real y de cara a la ciudadanía, mostrando evidencias precisas del avance en los hitos de la mejora del servicio. Paralelamente, es necesario desplegar programas de formación y acompañamiento a los trabajadores(as) municipales vinculados a la prestación de servicios —generalmente los de menor cualificación—. Finalmente, la mejora de los servicios pasa ineludiblemente por desplegar un incentivo para el acceso a equipamiento-obras para la mejora de los servicios, que sirva, por un lado, tanto para «premiar» a aquellos ayuntamientos que avancen sustancialmente en el proceso de mejora, como para poder ir acercándose a los niveles de calidad y cobertura que la ciudadanía aspira a tener.

Para todo ello, es indispensable la activa participación ciudadana desplegando diferentes roles en el proceso, desde la denuncia, el ejercicio del control social y la colaboración ciudadana, para alcanzar determinados hitos que requieren de esfuerzos conjuntos entre la Administración Pública y los ciudadanos(as). Ello implica necesariamente la existencia de una sociedad civil con capacidad y calidad, no solo para ejercer el derecho legítimo a la veeduría y el control social de los servicios, sino también con el liderazgo y legitimidad suficientes para asumir, suscribir y propiciar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la mejora de los servicios municipales.

Una estrategia de acompañamiento que no se concentra en el señalamiento, sino que se concentra en el apoyo a la solución, ha demostrado su impacto para el cumplimiento de los marcos normativos. El siguiente desafío es como una estrategia semejante basada en los mismos principios, con la dificultad añadida

de la obligatoria participación de un mayor número de actores, tanto desde el ámbito público como el de la ciudadanía, y abordando un aspecto más complejo con la mejora de los servicios que reciben día a día los ciudadanos(as), lo que puede tener también resultados satisfactorios.

SISMAP Municipal. Una estrategia para posicionar en la agenda pública y política la reforma municipal

Durante más de dos años, el SISMAP Municipal favoreció el posicionamiento en la agenda pública y política nacional de la temática municipal. Los gobiernos locales, si bien solo constituyen el 3 % del presupuesto general del Estado, tienen un rol protagónico en la consolidación de la democracia, en el estado de bienestar, en la reducción de las inequidades territoriales y en la garantía de los derechos de las personas.

Sin embargo, la gestión municipal y sus administraciones están inmersas en multitud de problemáticas y con un importante descrédito ante la opinión pública. La mejora de la entrega de los servicios ofrecidos a la ciudadanía no está automáticamente ligada a la mejora y profesionalización de sus recursos humanos, especialmente los vinculados a las grandes áreas de gestión transversal a la Administración Pública. La situación de inequidad territorial del país no está provocada únicamente por la inacción o incapacidad de los gobiernos locales, sino que se ponía en disyuntiva la capacidad del Estado dominicano en su conjunto y de la inversión pública para poder satisfacer las necesidades de ciudadanía en toda la geografía nacional.

El marco normativo dominicano, en lo referente a los sistemas de gestión pública, ha ido desarrollándose y evolucionado a nivel nacional en los últimos años, siendo uno de los más modernos e innovadores en la región latinoamericana. Si bien en los últimos 15 años se han producido avances muy significativos en materia de gestión para la Administración central, los ayuntamientos no contaron siempre con el apoyo suficiente para acompañar ese proceso de modernización. Muchas veces se les han exigido resultados sin atender, desde un abordaje integral, sus particularidades y sus diferencias respecto a la Administración central o sin tener en cuenta su autonomía y potestades, garantizadas constitucionalmente.

El SISMAP Municipal vino a demostrar cuáles marcos normativos o procedimentales de la Administración Pública eran inviables para su aplicación a nivel local, especialmente en aquellas regiones del país con una realidad territorial diametralmente opuesta a las grandes urbes. Plantear la reforma de la Administración municipal implica mucho más que mejorar la gestión, ope-

ración y funcionamiento de los gobiernos locales o una mera evolución hacia marcos jurídicos más realistas e integradores, con capacidad de aplicación en la diversidad del territorio nacional. Se trata de plantear un aumento de la capacidad real del Estado, de su Administración Pública y de los propios gobiernos locales, para poder entregar bienes y servicios que satisfagan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, corregir la importante asimetría territorial del país y permitir soñar con que puede ser posible la visión de país prevista en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La reforma municipal no es solo una evolución de los marcos legales o procedimentales, ni siquiera es solo una mejora sustancial del funcionamiento y operación de los gobiernos locales. La reforma municipal supone una redefinición del funcionamiento del Estado en el territorio, que apueste a la generación y entrega de valor público a la ciudadanía, a la reducción de las inequidades territoriales y a la generación de confianza en la población. Ello supone un compromiso de Estado, incluidos los gobiernos locales, y una actuación común y convergente de la Administración Pública dominicana orientada al fin compartido previsto en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Generar confianza implica transparencia, rigor y eficiencia en la decisión y acción de los recursos del Estado en el territorio. Los servicios públicos que satisfagan las aspiraciones de la ciudadanía implican gobiernos locales con capacidad real y efectiva para promover y conducir el desarrollo de un territorio, y que la ciudadanía conozca, participe e influya en el proceso de toma de decisiones a nivel local-territorial en los espacios definidos y en el marco legal y constitucional del país.

Por todo ello, el SISMAP Municipal como sistema de monitoreo, como compromiso conjunto entre los dos niveles de gobierno, como apuesta a la transparencia y rendición de cuentas, como estrategia que estimula la participación y el control social y como dinamizador del proceso de reforma municipal en la República Dominicana, es una apuesta y oportunidad para mejorar la Administración Pública, mejorar los municipios y generar oportunidades y condiciones para el desarrollo de la gente.

La reforma municipal tiene ante sí importantes desafíos, y el mayor de ellos es impulsar procesos reales que generen bienestar a la ciudadanía. Para ello es fundamental el sostenimiento y consolidación de los ámbitos de articulación y diálogo entre los dos niveles de gobierno, tanto a nivel técnico como a nivel político, así como la continuidad de la política de reforma más allá del actual periodo de gobierno, la participación de la ciudadanía conjugando roles de denuncia con roles de construcción de consensos, el fortalecimiento y la construcción del imaginario de agentes y gestores de desarrollo en las autoridades municipales del país, y robustecer la instalación del SISMAP y la reforma municipal en la opinión pública.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

Juan Castillo

Resumen:

La participación social en los municipios dominicanos ha estado legitimada por iniciativas prácticas que se han venido realizando durante más de dos décadas; el presupuesto participativo municipal se presenta como el mecanismo como el con mayor consistencia y sostenibilidad, teniendo una cobertura jurídico-legal que parte de la propia Constitución de la República Dominicana. Aunque se reconoce que la implementación del mismo constituye un importante avance para la democratización de la vida política en el ámbito local, también se puede decir que el cumplimiento y la efectividad del mismo no han sido plenas, caracterizándose en la actualidad por ser fundamentalmente consultivo, mostrando serias debilidades en la fase de ejecución. A pesar de esas limitaciones, el proceso de presupuesto participativo municipal en República Dominicana puede ser rescatado y salvado, para ello el SISMAP Municipal y la movilización ciudadana son dos importantes herramientas. Un reto importante para las autoridades, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, es mejorar la calidad de la participación, de manera que esta rebase el marco restringido de la formalidad y se convierta en un verdadero medio que contribuya a un desarrollo local inclusivo, que mejore efectivamente la calidad vida de la población de cada territorio municipal.

Palabras claves: Participación ciudadana, presupuesto participativo, desarrollo local, sociedad civil, Fundación Solidaridad, República Dominicana.

Antecedentes

A partir de finales de la década de los 80, se presenta en América Latina una corriente democratizadora expresada en el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante metodologías de planificación de la gestión local, así como

el emprendimiento de iniciativas participativas e integradoras de la sociedad civil a la gobernabilidad local.

En este marco se destaca el presupuesto participativo, el cual surge por primera vez en el año de 1989, en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, como una iniciativa del gobierno local, generando un mecanismo de participación de la ciudadanía en el ámbito municipal, con el propósito de combinar la democracia directa con la representativa, para hacer más transparente el ejercicio de la práctica política a nivel local y romper con el modelo de gestión neoliberal tendente a la exclusión social.

El presupuesto participativo fue creado, como un mecanismo de participación ciudadana en el contexto del gobierno local, y especialmente en el aspecto relacionado con el gasto público, es decir, este mecanismo permite la búsqueda de consenso entre las autoridades y la ciudadanía para definir los gastos del Ayuntamiento y dar un seguimiento en cuanto a la ejecución presupuestaria.

Esta dinámica modernizadora de la gestión local, influía también en la gestión municipal dominicana, la cual, a partir de la década de los 90, ha estado experimentando un fortalecimiento y empoderamiento de conocimientos y técnicas que facilitan la gobernabilidad local. Esta realidad de cambio se ha manifestado en el comportamiento de la sociedad civil, cada vez más involucrada en los procesos de búsqueda del desarrollo local. Esta dinámica ha generado, en muchos municipios del país, espacios de participación y consenso que aúnan los esfuerzos del gobierno local y de la sociedad civil en beneficio de todos los municipios.

En este sentido, la participación social en los municipios dominicanos ha estado legitimada por iniciativas prácticas que se han venido realizando durante este período, la cual ha impulsado la construcción de un nuevo marco jurídico que la reconoce e institucionaliza, teniendo como punto culminante la aprobación de la Ley No. 17007 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal y de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, que reconoce formalmente un conjunto de mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal, entre las cuales se destaca el presupuesto participativo municipal.

En República Dominicana, el presupuesto participativo municipal se define como un mecanismo de participación ciudadana, que permite a las y los municipios conocer el presupuesto de su municipio, formular sus necesidades prioritarias para que sean tomadas en cuenta en el mismo, consensuar los proyectos con las autoridades locales, decidir cuáles son las inversiones prioritarias y controlar su ejecución. El presupuesto participativo municipal es un medio de participación de la ciudadanía en la definición del presupuesto municipal. Es un proceso a través del cual se establecen consensos acerca de en qué y cómo se gastarán los fondos del gobierno municipal y lo que se prevé recaudar en un

período de un año. Es, ante todo, una forma concreta y directa de participación ciudadana en la gestión municipal.

Conforme a lo expresado en el artículo 236 de la Ley 176-07, el presupuesto participativo municipal tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo que concierne al 40% de la transferencia que reciben los municipios del presupuesto nacional y que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como a los ingresos propios aplicables a este concepto.

De todos los mecanismos de participación ciudadana implementados en la gestión municipal dominicana, es el presupuesto participativo municipal el que ha presentado mayor consistencia y sostenibilidad pues, desde que, en el año 1999 iniciara en Villa González como municipio pionero, el mismo fue ampliando su cobertura a nivel nacional, abarcando actualmente la totalidad de las entidades por mandato de la Ley 176-07, aunque su implementación real no se lleva a la práctica en todos los municipios.

Marco jurídico del presupuesto participativo en República Dominicana

La Ley 170-07 del Presupuesto Participativo Municipal y la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, instituyen el presupuesto participativo para los ayuntamientos de la República Dominicana, mientras que la Constitución de la República Dominicana, en su artículo 206, también lo establece como un mandato para los gobiernos locales. De igual manera la Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 lo recoge como un compromiso para todos los ayuntamientos.

En su artículo 237, la Ley del Distrito Nacional y los Municipios, establece como objetivos del presupuesto participativo municipal los siguientes: 1) contribuir en la elaboración del plan participativo de inversión municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios urbanos y rurales, 2) fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos, 3) ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social, 4) garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales, 5) identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios, lo que facilita la participación directa de la población, 6) permitir el seguimiento

y control de la ejecución del presupuesto; y 7) realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.

La ley concibe el presupuesto participativo municipal como un sistema, y para ello establece un conjunto de principios que son necesarios para su cumplimiento e implementación efectiva: a) La representación del conjunto de intereses de los ciudadanos; b) El acceso de todos los ciudadanos a las asambleas comunitarias en cada paraje o comunidad, a las asambleas seccionales, de barrios o de bloques y al Cabildo Abierto o Asamblea Municipal; c) La promoción del debate y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones; d) El acceso a la información previa, precisa, completa y clara; y e) De equidad de género, tanto en cuanto a la participación como en la inversión que la debería favorecer.

La Constitución de la República Dominicana, en el artículo 206 señala que: «la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local».

Mientras que la Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo, en su artículo 29 sobre las reformas asociadas al primer eje, establece sobre el presupuesto participativo que: «todos los municipios del país contarán con planes de desarrollo municipal, elaborarán y ejecutarán sus presupuestos participativos, en un plazo no mayor de cinco (5) años».

En síntesis, el marco legal es claro, el presupuesto participativo es un mandato para todos los gobiernos locales, entendiendo este como un proceso democrático y participativo a través del cual la población planifica, en una secuencia de asambleas, la inversión que hará cada año el Ayuntamiento y, posteriormente, supervisa la ejecución de los proyectos y obras en cuanto a la calidad y el costo.

¿Ha cumplido el presupuesto participativo municipal con su cometido de democratizar la participación de la ciudadanía en los municipios y de mejorar a la calidad de vida de las personas?

El presupuesto participativo irrumpió en la República Dominicana con el inicio del siglo, trayendo una corriente de aire fresco que entusiasmó y motivó a los líderes comunitarios, quienes vieron en esta vía un medio para canalizar las aspiraciones de las comunidades y ganar espacios de poder a nivel local. Tal fue el entusiasmo que varios años después de iniciado este proceso, el mismo fue incorporado en el marco jurídico nacional; esto, sin embargo, aunque

lo hizo mandatorio para todos los municipios no garantizó la calidad del proceso y el cumplimiento fiel del mandato de la ley por todos los alcaldes. Esta masificación, también abrió las puertas para que el proceso fuera capturado, manipulado y mediatizado en muchos casos.

Al pasar balance a este proceso se puede decir que el cumplimiento y la efectividad del mismo no ha sido plena, ya que mientras hay municipios que tienen muy buenas experiencias, hay otros que se limitan solo a la consulta y, en varios casos, algunos municipios ni siquiera llegan a la fase consultiva.

Se aprecia que en la actualidad el presupuesto participativo más bien puede ser catalogado de presupuesto consultivo, por ello en el marco de la evaluación realizada por el Consorcio Ciudadanía Activa, que ejecutó un proyecto como parte del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales (PASCAL), se hacen varias recomendaciones para mejorar el presupuesto participativo municipal, entre las cuales se desatacan que los ayuntamientos hagan una mayor inversión en: 1) la difusión y educación de los instrumentos de participación ciudadana establecidos por la ley, 2) la necesidad de una mayor rigurosidad en los procesos propios del presupuesto participativo, de forma que se incremente el accionar comunitario, y 3) la implementación del presupuesto participativo municipal conforme lo establecido en la Ley 176-07, procurando la más amplia incidencia de los sujetos sociales a través de las consultas comunitarias, las asambleas zonales, la asamblea municipal del presupuesto participativo o cabildo abierto y el Comité de Seguimiento y Control Municipal.

Además, se recomienda en dicha evaluación que los ayuntamientos en coordinación con las organizaciones comunitarias constituyan el Comité de Seguimiento y Control Municipal, el cual tiene la responsabilidad de velar por que se cumpla con lo pactado en las comunidades y en el cabildo abierto, y que los ayuntamientos cumplan con los acuerdos de las consultas ciudadanas, de manera que haya coherencia entre la fase consultiva y la de ejecución.

Asimismo, como forma de mejorar el proceso, se entiende que es responsabilidad y deber de las organizaciones de la sociedad civil desarrollar acciones de control social a los ayuntamientos, participando en las sesiones del Concejo de Regidores, integrándose a las comisiones de seguimiento del presupuesto participativo municipal, dando seguimiento al cumplimiento de los acuerdos resultantes de las consultas comunitarias, para la elaboración y difusión de los informes correspondientes.

El camino recorrido

En lo relacionado con la participación ciudadana en el ámbito municipal, se puede decir que se han producido avances en términos generales, sin embargo,

estos no han sido suficientes, pues se percibe una marcada ruptura entre lo establecido en el marco jurídico y la práctica.

Si bien es cierto que la Ley 176-07 significó un importante avance para la democratización de la vida política en los municipios, también hay que señalar que a diez años de promulgada la misma, los mecanismos y vías de participación establecidos en ella no han podido ser plenamente implementados. De hecho, se puede afirmar que en la actualidad hay un proceso de estancamiento y que muchos de los aspectos de la ley relacionados con este tema se quedan en el marco de la formalidad.

La existencia de un marco legal formal, al cual se le reconoce la virtud de ser progresista y avanzado no es suficiente, pues a menudo este no rebasa los límites de la formalidad. Además, para legitimarlo en la práctica, es vital la apropiación del mismo por parte de las autoridades locales y por parte del liderazgo comunitario.

En ese sentido, no es aventurado afirmar que aunque la participación social está reconocida como un derecho ciudadano, en muchas ocasiones se queda como una declaración de intenciones que no encuentra vía expresa para su aplicación.

En relación con el presupuesto participativo, la situación actual de su implementación puede ser caracterizada de la siguiente manera: aunque la ley tiene un marco general, en la mayoría de los ayuntamientos, no existe el reglamento para el presupuesto participativo municipal, existe una gran distancia entre lo que deciden las comunidades y lo que realmente se ejecuta, en la práctica se aplican varias metodologías del presupuesto participativo municipal, falta de voluntad política de una parte de las autoridades locales, hay fragilidad en la participación ciudadana y ausencia de un régimen de consecuencias frente a las violaciones a la ley.

De cara al futuro, se prevé que se continuará haciendo presupuesto consultivo dando por hecho que es participativo; los avances dependerán de cómo el liderazgo local asuma la participación ya que el proceso de reformas puede contribuir a la ejecución correcta del presupuesto participativo municipal por parte de los ayuntamientos. A pesar de las dificultades, el proceso de presupuesto participativo municipal puede ser rescatado y salvado, para ello el SISMAP Municipal y la movilización ciudadana son dos importantes herramientas.

Desafíos y oportunidades

Para lograr una participación auténtica, mediante la cual se pueda contribuir al diseño de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los habitantes del municipio, son necesarias diferentes estrategias para alcanzar este propósito. Se precisa un pacto nacional para el desarrollo local que reconozca el territorio y al municipio como base del desarrollo nacional, para lo cual debe

impulsarse un proceso de descentralización que los dote de competencias y recursos, reconociéndoles que son el nivel de gobierno de mayor proximidad a la ciudadanía y los que están llamados a prestar diariamente a los pobladores los servicios básicos fundamentales.

Otra estrategia importante es realizar evaluaciones críticas de los procesos de participación y promover una renovación de las metodologías utilizadas, además de la creación de nuevos modelos. Asimismo, desde las organizaciones de la sociedad debe promoverse que el ejercicio de un control social activo esté asumido como parte de los planes de la gestión municipal, reconociendo efectivamente la participación tal como lo establece la Constitución y la ley municipal.

Los desafíos son tanto para los alcaldes y regidores como para el liderazgo comunitario. Para los primeros, el principal desafío es desarrollar una gestión apegada a los procedimientos institucionales, que cumpla con el mandato de la ley de desarrollar su gestión a partir de planes municipales de desarrollo, formulados de manera participativa con el involucramiento de la más amplia variedad de actores sociales.

Otro desafío importante es superar el clientelismo de doble vía, es decir, el que ofertan los políticos y el que demanda el sector clientelar. Esta es una garantía para poder lograr que las políticas públicas se implementen con un sentido de universalidad y con un enfoque de derechos.

Corresponde a todos los actores hacer un autoexamen y analizar los factores que han contribuido a lograr algunos avances y los que han contribuido al estancamiento o retroceso de democracia en el ámbito local. Para ello es importante que se puedan responder adecuadamente algunas preguntas: ¿Cómo se puede medir el éxito de las iniciativas de participación ciudadana? ¿La misma debe ser sometida a un proceso de auditoría social para evaluar sus resultados? ¿Solo con voluntad política se puede lograr un mayor involucramiento de las comunidades? ¿Es satisfactoria la función que está cumpliendo la sociedad civil organizada en los procesos participativos? ¿Qué papel está jugando la tecnología en estos procesos? En síntesis, la participación debe ser sometida a un proceso de auditoría social para evaluar sus resultados.

Los desafíos son amplios y variados y deben ser asumidos con sentido de responsabilidad social, aportando respuestas a partir de la experiencia acumulada, de las lecciones aprendidas y, sobre todo, sugiriendo innovación y creatividad que contribuyan a involucrar a nuevos actores y a la utilización de nuevas metodologías.

En el nivel municipal se debe aprovechar la apertura del proceso de reforma del marco jurídico municipal para promover que la gestión local se desarrolle sobre la base de planes y programas que sean formulados en virtud de los resultados de la participación ciudadana, y que puedan servir de instrumentos

para evaluar la gestión de los ayuntamientos. Las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en sentido general deben mantenerse activas para monitorear la gestión municipal y poder hacer una adecuada evaluación de su desempeño. En ese sentido, se puede medir el desempeño de los ayuntamientos en función de qué rol juega la planificación municipal y de qué manera formulan los planes municipales de desarrollo, además de cómo estos se articulan con otras iniciativas que requieren la participación de la ciudadanía, como son los casos del presupuesto participativo municipal y la política municipal para la equidad de género, entre otros.

Un reto importante para las autoridades, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, es mejorar la calidad de la participación, de manera que esta rebase el marco restringido de la formalidad y se convierta en un verdadero medio que contribuya a un desarrollo local inclusivo, que mejore efectivamente la calidad de vida de la población de cada territorio municipal.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se debe continuar observando y evaluando los ayuntamientos. En ese sentido, con espíritu constructivo, hay que señalar las debilidades en la gestión de los mismos pero también reconocer las buenas prácticas que allí se desarrollen.

La coyuntura actual debe ser aprovechada como una gran oportunidad para despertar y contribuir a la construcción de una cultura de participación y de responsabilidad compartida, en contraposición a la cultura política centralista, vertical y autoritaria que es dominante en el país. Por tanto, el desafío es apostar por una nueva ciudadanía, activa, crítica y contestataria, pero al mismo tiempo propositiva.

Conclusiones

La buena gobernanza local necesita de procesos participativos auténticos y de mecanismos transparentes para el ejercicio de la gestión local. Una buena forma de alcanzar este propósito es generando compromisos compartidos entre las autoridades locales y la ciudadanía.

En ese sentido, se comparte la opinión de Rafael Emilio Yunén de que «la gobernabilidad local está condicionada por la legitimidad de las políticas que se aplican, por el respaldo a la gestión local, por la representatividad política de los actores locales, y por la institucionalización de la participación democrática de una gran variedad de actores políticos y sociales. La práctica de la gobernabilidad local a nivel municipal, es pues, fundamental para la democratización del Estado, de la sociedad y del territorio».

En consecuencia, para que exista gobernabilidad local se requieren condiciones que hagan viable la participación de los diferentes actores sociales que hacen vida en el municipio. Entonces, la promoción e instauración de mecanismos formales de participación ciudadana dentro de la gestión municipal, es

un factor básico para que exista una real articulación de la sociedad civil y las autoridades locales.

De manera, pues, que hay dos conceptos claves que, entre otros, ayudan a entender mejor la gobernabilidad: condiciones favorables y mecanismos de articulación. En efecto, la gobernabilidad local depende en gran medida de la existencia de esos dos factores. Si los citados aspectos se verifican, entonces la gobernabilidad se fortalece y aparecen elementos que la retroalimentan. Si no, entonces se debilita y se fomentan situaciones que la obstaculizan.

El presupuesto participativo es el espacio ideal para generar gobernabilidad democrática el territorio, en él convergen el gobierno del municipio y la ciudadanía, quienes mediante métodos democráticos puedan determinar cómo se hará la inversión en el territorio. Aprovechar este escenario para construir una democracia desde abajo es una extraordinaria oportunidad para enviar señales positivas a la sociedad en sentido general.

Bibliografía

Castillo, J. (2003). Construyendo una teoría a partir de la práctica. La experiencia de participación en el municipio de Villa González. *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*. 21, (.)

Consejo Nacional de Reforma del Estado —CONARE—, CEUR/PUCMM y CUEPS/PUCMM. (2008). Presupuesto municipal participativo de Villa González. En *Sistematización de buenas prácticas municipales*. Santo Domingo: Thais de Andrade.

Constitución de la República Dominicana (2010).

Congreso Nacional de la República Dominicana. (25 de enero de 2012). Ley que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. [Ley 1-12].

Congreso Nacional de la República Dominicana. (17 de julio de 2007). Ley del Distrito Nacional y los Municipios. [Ley 176-07].

Moreno, G.S. (2001). Construyendo nuevos sueños: participación y concertación en Villa González. *Sistematización de una experiencia*. Santiago de los Caballeros: Fundación Solidaridad.

Yunén, R.E. (1997) Informe sobre las actividades de la región del Caribe. *Global*

Urban Research Initiative (GURI).

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO

Amaury A. Reyes-Torres

Resumen:

La finalidad del presente trabajo es delimitar la doctrina del Tribunal Constitucional dominicano —en lo adelante «TC» o «TC Dom.»— relativa a la Administración local en sentido amplio. Como se observa, en los cinco años de labor jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha sentado una detallada doctrina sobre aspectos directos o indirectos que conciernen a la Administración local. No solo aquellos aspectos relativos a la naturaleza y organización de la Administración local, también aspectos que conciernen a las funciones, potestades, actos y actuaciones de la Administración local en diversas circunstancias. Además, lo importante de la doctrina del tribunal respecto a la Administración local ha sido deslindar sus atribuciones respecto a otros órganos o entes de carácter nacional, así como en el propio seno de la Administración local. Asimismo, los límites sustantivos que los derechos y principios fundamentales imponen a la Administración local en el ejercicio de sus funciones. Así las cosas, en esta primera entrega hablaremos sobre las cuestiones orgánicas de la Administración local, donde veremos la cuestión de sus potestades y —no menos importante— la cuestión tributaria, tema que ha ocupado mucha de la doctrina del TC al respecto sobre la naturaleza de la Administración local y sobre la cuestión tributaria relacionada con esta (I). Finalmente, en la segunda entrega —a modo de segunda parte—, veremos aspectos misceláneos sobre el poder municipal en la doctrina del TC Dom., viendo regulación de sus actos, limitaciones, y otros elementos que han ocupado la atención del TC Dom. en estos 5 años (II).

Palabras claves: Administración local, entes locales, jurisprudencia, precedentes, Tribunal Constitucional dominicano, distritos municipales, ayuntamientos, concejos municipales, alcaldes, arbitrios municipales, autonomía constitucional, garantía institucional, impuestos.

Una de las particularidades más novedosas del nuevo constitucionalismo dominicano que nace con la Constitución de 2010 es la constitucionalización del poder municipal. Aunque existen ciertos referentes en constituciones anteriores sobre el llamado poder municipal, la Constitución del 2010, así como la constitución de 2015, reafirma esto con nuevos matices.

La finalidad del presente trabajo es delimitar la doctrina del Tribunal Constitucional dominicano —en lo adelante «TC» o «TC Dom.»— relativa a la Administración local en sentido amplio. No haremos un análisis genealógico u ontológico sobre el poder municipal en la Constitución y en las leyes. Otros trabajos en el presente volumen abordan estos importantes temas. En este solo nos enfocamos en cómo el TC Dom. ha abordado las cuestiones que, directa o indirectamente, importan al poder municipal, y cómo el poder municipal se ha desenvuelto en otros aspectos incidentales. De modo que, la labor que emprenderemos será descriptiva más que normativa.

Así las cosas, en esta primera entrega hablaremos sobre las cuestiones orgánicas de la Administración local, donde veremos la cuestión de sus potestades y —no menos importante— la cuestión tributaria, tema que ha ocupado mucha de la doctrina del TC al respecto sobre la naturaleza de la Administración local y sobre la cuestión tributaria relacionada con esta (I). Finalmente, en la segunda entrega —a modo de segunda parte— veremos aspectos misceláneos sobre el poder municipal en la doctrina del TC Dom., viendo regulación de sus actos, limitaciones, y otros elementos que han ocupado la atención del TC Dom. en estos 5 años (II).

Naturaleza de la Administración local en la Constitución: cuestiones orgánicas y potestades

El TC Dom. ha tenido la oportunidad de sentar doctrina sobre la naturaleza de la Administración local, a propósito de las características orgánicas de los distintos entes que participan en el gobierno local y la autonomía constitucional (A). Además, el TC Dom. se ha pronunciado sobre las diversas potestades de los distintos entes que participan en el Gobierno local, así como la relación existente entre estos entes de derecho público municipal, incluye aquellos entes que se encuentran en una relación de desconcentración (B).

A. Naturaleza de los entes públicos municipales y su autonomía constitucional

La Constitución reconoce que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales son personas de derecho público, responsables de sus actos o actuaciones.¹ En la Sentencia TC/0152/13, el TC reafirma esta idea en su lectura del artículo 199 de la Constitución. En efecto,

[...] [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.

El artículo 199 reconoce, pues, que el sistema político administrativo de los gobiernos locales recae sobre los municipios y los distritos municipales.² El tribunal ha observado que bajo la Constitución vigente no existe la independencia entre ayuntamientos y Alcaldes. En este tenor, los municipios, y los distritos municipales son personas jurídicas de derecho público con potestades normativas, administrativas y de uso de suelo, legalmente establecidas y sujetas a la fiscalización estatal y ciudadana.³

De acuerdo con la Constitución, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, el cual está integrado por dos órganos de gestión complementarios: el Concejo de Regidores y la Alcaldía. Estos órganos ejercen funciones normativas y ejecutivas, respectivamente, en el ámbito específico de sus atribuciones constitucionales y legales.⁴

En cuanto al diseño constitucional de estos órganos de gestión complementaria, el TC expone, en su interpretación del artículo 201 constitucional, que:

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

Los alcaldes son los representantes legales de los ayuntamientos, lo cual será determinada por la ley.⁵ Pero, esto hay que distinguirlo de la representación en justicia del Ayuntamiento de la representación legal. En este sentido, la representación en justicia del ayuntamiento está condicionada a la autoriza-

1 Constitución de la República Dominicana Artículo 199 (2015).

2 Véase Sentencia TC/0083/16 (2016): 10.7.

3 Sentencia TC/0259/14 (2016).

4 Sentencia TC/0152/13 (2013).

5 Constitución de la República Dominicana Art. 202 (2015).

ción del Concejo Municipal.⁶ El tribunal tuvo la oportunidad de examinar el alcance de esta regla en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad, la cual fue inadmitida porque el alcalde interpuso dicha acción sin previamente estar autorizado por el Concejo Municipal.⁷

Dentro del entramado que configura la Administración local en la Constitución se encuentran los distritos municipales. Los distritos municipales son entes de derecho público desconcentrados del municipio que ejercen el gobierno municipal sobre la demarcación territorial del distrito municipal en particular con la autonomía que les corresponde como ente de derecho público.⁸ Sobre la naturaleza de los distritos municipales, en la Sentencia TC/0067/13, el tribunal ha indicado lo siguiente:

[...] En vista de que las juntas de distritos municipales tienen el carácter de un órgano desconcentrado de los ayuntamientos, no obstante tener autonomía normativa, reglamentaria, fiscalizadora, presupuestaria, administrativa y de uso de suelo, es un ente dependiente de los ayuntamientos, cuyas funciones y atribuciones se derivan de una prorrogación de la competencia que estos ejercen para que sus normativas y reglamentaciones tengan efectividad dentro de toda la demarcación territorial que corresponde a cada municipio... el órgano que coadyuva para el ejercicio de un gobierno pleno de los ayuntamientos dentro de su municipio está conformado por una Junta de Distrito, que a su vez estará integrada por juntas de vocales que tendrán funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización, para la implementación en su distrito municipal, de las políticas normativas y reglamentaciones aprobadas por el Concejo de Regidores, teniendo como órgano ejecutivo un director o directora.⁹

En consecuencia, aunque goce de autonomía, el distrito municipal es un órgano desconcentrado dependiente del municipio en cuya circunscripción se

6 Artículo 52 (u) de la Ley 176-07

7 Sentencia TC/0520/15, Párr. 9.4.

8 Sentencia TC/152/13 “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”.

9 En un sentido similar, Sentencia TC/0152/13 (2013) “[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. (...) 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”.

encuentra ubicado. Los distritos municipales ayudan en la implementación de cada política normativa adoptada por el Concejo Municipal.¹⁰

En el ámbito territorial donde se desenvuelven, los directores y vocales del distrito municipal ejercen las mismas funciones que el Concejo y la Alcaldía con la plena autonomía para realizar las mismas. No obstante, vale resaltar dos cuestiones de la afirmación indicada. En primer lugar, la autonomía no debe entenderse en términos absolutos, ya que los distritos municipales co-gobiernan con los ayuntamientos del municipio a cuya circunscripción pertenecen. En segundo, el ejercicio de tales funciones¹¹ no puede colidir con atribuciones o competencias propias del Concejo y de la Alcaldía, y no pueden ejercer ciertas funciones sin la previa autorización del concejo municipal.¹² Además, por argumento a fortiori, tampoco el ejercicio de las funciones atribuidas a los distritos municipales no pueden colidir con competencias o atribuciones nacionales atribuidas a otros entes u órganos.

La autonomía constitucional

Como son entes de derecho público, gozan de autonomía para llevar a cabo las funciones que le son atribuidas por la Constitución y las leyes. Como consecuencia del artículo 204 constitucional,

[...] 9.1.12. la Constitución [...] 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.¹³

10 Sentencia TC/0145/16 (2016) 9.1.8. Esto significa que la junta del distrito municipal es un órgano desconcentrado, pero dependiente del ayuntamiento del municipio en cuya circunscripción territorial se encuentra situado. La junta del distrito municipal, por tanto, coadyuva en el ejercicio del gobierno local en esa demarcación, implementando las políticas normativas que adopta el concejo de regidores del municipio al cual pertenece.

11 Sentencia TC/0145/16 (2016) 9.1.5. ... Si bien –conforme establecen los artículos 199 y 201 de nuestro Pacto Fundamental– los distritos municipales gozan de autonomía municipal frente al municipio, dicha autonomía no es absoluta sino relativa, pues las juntas de distritos municipales co-gobiernan dicha demarcación territorial junto con los ayuntamientos del municipio a cuya circunscripción territorial pertenecen”.

12 Sentencia TC/0152/13 (2013) 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 síndicas/os y regidoras/es del municipio a l cual pertenecen, con las excepciones siguientes, que previa autorización del concejo municipal: a. Realizar empréstitos; b. 13 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 [...]”

13 Sentencia TC/0061/12 (2012).

En efecto, como resultado de la autonomía, la Administración central no puede afectar su autonomía y las actuaciones de tales órganos respecto a los entes de derecho público municipal deben obedecer al principio de legalidad. En la Sentencia TC/0061/12, el tribunal expuso que la Administración central está obligada a respetar la autonomía de los entes municipales como personas jurídicas de Derecho Público que gozan de patrimonio propio y de autonomía presupuestaria, por lo que la exigencia del cumplimiento de requisitos legales de los administradores de fondos públicos está sujeta al principio de legalidad de sus actuaciones.¹⁴

A propósito de las Juntas Municipales, el tribunal ha juzgado que

[...] 10.3. [es] preciso señalar que mediante el artículo 7 literal c) de la referida ley núm. 176-07, quedaron creadas las juntas de distritos municipales, pero como una subdivisión de los ayuntamientos, para que ejerzan gobierno sobre los distritos municipales, convirtiéndose en un instrumento administrativo que le permitiría a las alcaldías obtener un mayor control regulatorio y una mayor participación en cuanto las necesidades y control social de la ciudadanía, estando estas bajo la administración presupuestaria de los ayuntamientos cabeceras

De acuerdo al TC, la autonomía de los entes constituye una garantía institucional de carácter constitucional que protege contra todo intento de suprimir o vaciar de contenido las características esenciales del ente local que permiten realizar las funciones que le son encomendadas.¹⁵ En efecto,

[...] 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.

¹⁴ Sentencia TC/0061/12 (2012) (*dictum*).

¹⁵ Sentencia TC/0152/13 (2013): 9.1.7-9.1.8.

En otro orden, la autonomía municipal constitucional presenta una doble dimensión, a propósito de su alcance. Por un lado, la autonomía supone el ejercicio de la capacidad de autogobierno en términos administrativos y económicos (TC/152/13). Por otro lado, las municipalidades, en el ejercicio de su autonomía, están sujetas al ordenamiento jurídico en su conjunto. Las municipalidades no son entes absolutos o plenamente independientes, sino entes que con límites constitucionales y circunscritos al ámbito de las competencias asignadas.¹⁶ Al respecto se ha pronunciado el TC Dom. en los términos siguientes:

[...] 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.

De modo que esta doble dimensión del alcance de la autonomía supone que el ejercicio de las capacidades de autogobierno —que resultan de la autonomía— excluye la incidencia de otros órganos o entes que coarten el contenido esencial de la autonomía. Aunque existe un reconocimiento de un autogobierno fuerte como consecuencia de la autonomía constitucionalmente reconocida, esto está sujeto a los límites que el ordenamiento jurídico que forma parte y bajo una debida relación de competencia en relación con los demás entes desconcentrados.¹⁷ Por lo que la autonomía no supone el ejercicio sin límites de las atribuciones o competencias reconocidas a los entes que integran la Administración local.

En cuanto a la autonomía presupuestaria, a propósito de la ejecución presupuestaria, el tribunal sostiene que la Constitución impone la obligación —tanto a los municipios como a los distritos municipales— tanto a formular, aprobar y mantener «a formular, aprobar y a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad con la ley».¹⁸ La autorregulación financiera persigue una finalidad particular que el tribunal ha reconocido en su doctrina:

¹⁶ Sentencia TC/0152/13 (2013): 9.1.10

¹⁷ Vale recalcar que, en otros ámbitos, el tribunal ha reconocido límites constitucionales a la autonomía constitucional, a propósito del control jurisdiccional y el control financiero externo que ejerce la Cámara de Cuentas.

¹⁸ Constitución de la República Dominicana Art. 205 (2015); Sentencia TC/152/13 (Origen de ingresos: «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

[...] 10.2. La derogación de la referida ley núm. 3455 por la Ley núm. 176-07, le otorgó a los ayuntamientos la facultad de establecer mecanismos de autorregulación financiera, con la finalidad de garantizar y promover el bienestar social, económico que puedan prestar eficiencia a los munícipes, formando parte de un organismo regulatorio de actividades administrativas coherente, que pudieran responder a las nuevas demandas del ciudadano, siendo los ayuntamientos las instituciones más cercanas de garantizar a la ciudadanía aquellos servicios de manera continua y permanente.¹⁹

Para el caso de los distritos municipales, «[c]abe 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».²⁰ La autonomía presupuestaria, entonces, está delimitada por el ámbito territorial donde se desenvuelve, y con la obligación de presentar un informe trimestral sobre el status del gasto de los fondos asignados.²¹

La Ley 176-07 impone límites no solo a cómo son distribuidos los recursos, sino también al uso de los recursos por parte de los ayuntamientos y la participación en el uso de los mismos.²² En efecto, los entes locales participan de los fondos que son entregados por la Tesorería para la garantía de la suficiencia financiera y la prestación de las competencias propias, coordinadas o delega-

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 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»).

19 Sentencia TC/0260/15 (2015): 10.2.

20 Sentencia TC/0152/13 (2013).

21 Sentencia TC/0152/13 (2013) «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».

22 Sentencia TC/0152/13 (2013) «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) 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 pre-inversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social. d) Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud».

das, siguiendo los criterios fijados por ley, por ejemplo, en la Ley 166-03.²³ Todo esto sin suponer una limitación inconstitucional de la capacidad de autogestión financiera de los entes locales como consecuencia de su autonomía constitucional.

B. La cuestión tributaria

Otro de los temas que ha acaparado la atención del tribunal concierne al arbitrio municipal y la capacidad de imponer tributos municipales. A su vez, esta cuestión resalta la relación entre los entes desconcentrados del municipio y las relaciones entre sí. El Congreso Nacional puede imponer impuestos, pero también se reconoce la facultad a los ayuntamientos de establecer arbitrios municipales en el ámbito de la demarcación territorial correspondiente.²⁴

La sentencia TC/0067/13 fue la primera sentencia que versó sobre esto. De acuerdo con el TC, los arbitrios municipales son «tributos que las alcaldías aplican dentro del ámbito del territorio de su distrito municipal, como una contraprestación por los servicios dados a sus munícipes o por el uso que estos le den a uno de sus bienes». La idea es que los ayuntamientos obtengan ingresos por servicios prestados a los munícipes o facilidades en beneficio de estos, al margen de toda capacidad contributiva de los munícipes.²⁵

El tribunal entiende que arbitrios municipales presenta una característica doble, tanto de tasa,²⁶ como de contribución.²⁷ En este sentido,

[...] 9.2.3. Los arbitrios municipales pueden ser considerados como un tributo especial de características mixtas por tener elementos propios de la tasa y la contribución, alejándose, dentro de su concepción misma de su elemento generador de lo que es un impuesto, por no estar envuelto dentro de sus fines directos el someter a tributo a una persona física o moral con el interés único de recaudar los fondos para el mantenimiento del Estado o cubrir gasto público, sino que la misma tiene como finalidad fijar una contraprestación por el hecho de un particular haber recibido un servicio o beneficio especial por parte de los ayuntamientos.²⁸

23 Sentencia TC/0152/13 (2013).

24 Sentencia TC/0152/13 (2013): 10.1.1-10.1.7.; Sentencia TC/0389/14 (2014): 10.1; Sentencia TC/0083/16 (2016): 10.5-10.6.

25 Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.2.4.

26 Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.3.20 «9.3.20. En vista de lo antes indicado, la tasa tiene un carácter resarcitorio o de contraprestación, ya que la misma se establece por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos activos» (citadas internamente).

27 Sentencia TC/0067/13 (2013) «En vista de que los Arbitrios Municipales son tributos cuyo hecho generador está supeditado a la prestación de un servicio o al uso que se le dé a uno de los bienes del ayuntamiento, estos tienen características de las tasas, al someter a los munícipes al pago de un tributo por el hecho de haber recibido un servicio por parte del ayuntamiento de su municipio; y una contribución, por someter al munícipe al pago de un tributo por haber recibido la ventaja de utilizar un bien municipal perteneciente al ayuntamiento».

28 Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.2.3.

Los ayuntamientos y los distritos municipales tienen facultades de imponer arbitrios municipales. Los cuales deben ser establecidos mediante ordenanzas municipales dictadas por el Concejo Municipal, y que a su vez podrá autorizar a los distritos municipales imponer arbitrios municipales. De esto se deriva que las juntas municipales carecen de capacidad para establecer arbitrios en el marco territorial que les compete sin la autorización del Concejo de regidores.²⁹ Esto por efecto de la naturaleza desconcentrada de los distritos municipales sometidas jerárquicamente a los concejos.³⁰

Los vocales, no así los directores, de las juntas municipales deben someter la autorización para establecer arbitrios municipales a los concejos.³¹ Los directores solo se encargan de la ejecución.³² En otras palabras, como consecuencia de ostentar la potestad normativa, los vocales de las juntas municipales deben someter a los concejos municipales las propuestas de arbitrios y que estos aprueben, como una consecuencia lógica del artículo 210 constitucional.³³

De modo que «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 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».³⁴

La Constitución establece un importante límite en la posibilidad de imponer arbitrios, sean estos establecidos por los concejos o por los vocales - previa autorización del primero -. Este límite es que no pueden colidir con los impuestos nacionales.³⁵ En efecto, los arbitrios municipales no deben reñir con impuestos nacionales, ni con la Constitución o las leyes, so pena de convertirse —ilegítimamente— en impuestos.³⁶

Partiendo de lo anterior se puede distinguir entre lo que es impuesto y arbitrio municipal a fin de evitar un solapamiento de tributos:

[...] 9.2. El Tribunal Constitucional a los fines de establecer la diferencia existente entre el «impuesto y el arbitrio», procede a realizar las siguientes aclaraciones. El impuesto es una clase de tributo caracterizado por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la Administración o acreedor tributario. Su creación se debe a la ley, en razón de la potestad tributaria del Estado, y es

29 Sentencia TC/0067/13 (2013): 11.1.5.

30 Sentencia TC/0067/13 (2013).

31 Sentencia TC/0083/16 (2016): 10.13.

32 Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.3.12.

33 Sentencia TC/0067/13 (2013).

34 Sentencia TC/0067/13 (2013): 11.1.5.

35 Constitución de la República Dominicana Art. 200 (2015); TC/0152/13: 11.1.3.

36 Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.3.13-9.3.14.

una carga obligatoria que las personas y empresas deben pagar para contribuir al financiamiento de los gastos públicos. El impuesto es un cobro forzoso de carácter general, basado en un hecho imponible y su reglamentación y aplicación constituye el sistema fiscal de un país. Los arbitrios municipales son pagos realizados por los contribuyentes como contraprestación de un servicio público ofrecido por parte de las municipalidades, cuya imposición está delimitada al ámbito territorial de la autoridad que la impone, por lo que carecen de alcance nacional y no pueden colidir, ni con la constitución, ni con la ley.³⁷

Por lo que, como consecuencia de esto, se limita

[...] 9.3. [l]a facultad que tienen los ayuntamientos para establecer arbitrios dentro de su demarcación, implica la obligación de respetar la condición o limitación establecida en el artículo 200 de la Constitución, de que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución, ni con la ley, lo cual es reiterado por el literal a) del artículo 274 de la Ley núm. 176-07.³⁸

Los arbitrios municipales pueden ser dos formas: tasa; y contribución especial. Esta es una distinción importante, porque a raíz del examen de estas formas de arbitrio municipal se puede verificar si tienen vocación o no para convertirse en un impuesto, y por ende, ser inconstitucional bajo el artículo 200 constitucional.

De acuerdo al tribunal, las tasas tienen vocación a convertirse en impuestos cuando «excede su valor de contraprestación o compensación se convierte automáticamente en un impuesto, por cuanto las autoridades de los ayuntamientos al establecer una contraprestación más allá de los límites instituidos en realidad crean un impuesto».³⁹ Cuando esto no ocurre, entonces, el arbitrio municipal está dentro de los límites constitucionales reconocidos a los ayuntamientos.

El holding de la Sentencia TC/0067/13 es que al agravar con un 4% las taquillas, entradas y tickets vendidos a todo cliente que realizan actividades de excursión, incluyendo la acuática, es una violación a la Constitución. En efecto, el tribunal concluye que no existía una contraprestación que se derive de la existencia de un contrato para la explotación o aprovechamiento de un bien público municipal o para la prestación de suministros.⁴⁰ Tampoco hubo autorización solicitada por los vocales del concejo de vocales del distrito municipal de Verón, Punta Cana.

37 Sentencia TC/00418/15 (2015): 9.2.

38 Sentencia TC/00418/15 (2015): 9.3; Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.2.1-9.2.4.

39 Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.3.21.

40 Sentencia TC/0067/13 (2013): 10.1.1.

En ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 134 de la Ley 125-01, General de Electricidad, que instituye un pago de %3 por explotación del servicio de distribución y comercialización de energía en el marco territorial determinado. El tribunal estimó que esta tasa de 3% tiene un carácter compensatorio, y no constituye un impuesto. Analiza el TC

[...] 13.12. [por] tener el importe del 3% un carácter de tasa compensatoria, que tiene como hecho generador el que el concesionario utilice y explote un bien público municipal, no puede ser considerado como un impuesto, sino como un arbitrio municipal establecido por una ley especial, ya que para su imposición se toma en cuenta la materialización de un beneficio especial, directo o inmediato, otorgado a la empresa concesionaria de distribución de energía eléctrica, mas no encierra, en sí mismo, un carácter de obligatoriedad impositiva que esté relacionado con el ejercicio recaudatorio para cubrir gastos públicos que deben cumplir las personas físicas y morales sin que deba proporcionársele alguna contraprestación o beneficio especial, lo cual caracteriza a todo impuesto. Sobre la base de lo anterior, no queda verificada tampoco la alegada violación a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad que alega la accionante.⁴¹

El uso de bienes públicos municipales es un elemento importante que llevó al tribunal a concluir de esta manera. La idea desarrollada por el tribunal, siguiendo la Sentencia TC/0067/13, es que existe una contraprestación por la explotación o uso de bienes públicos municipales para la distribución, suministro y mantenimiento del alumbrado municipal.⁴²

Caso similar es la Sentencia TC/0089/14, en la cual el tribunal examina una resolución que fija una tasa de 100 a 200 pesos «incrementado en función del tiempo, por cada espacio de estacionamiento de un vehículo de motor, imponibles a cada persona física o moral que maneje los establecimientos públicos para vehículos que operan en la ciudad de Santiago».⁴³ En este tenor, el tribunal declaró inconstitucional la disposición que fija la obligación de pagar dicho monto, porque no existe ninguna contraprestación de un servicio, o que se origine en un contrato por el aprovechamiento de un servicio público. En otras palabras, la tasa creada excede los parámetros del artículo 284 de la Ley 176-07, convirtiéndose en un impuesto; por lo que necesitaría autorización de Congreso Nacional para su validez.⁴⁴

Por otro lado, a propósito del cobro de los arbitrios municipales, el tribunal se ha pronunciado sobre la competencia para la solución de conflictos que resulten de ello. En este sentido, el tribunal es de criterio que toda contestación

41 Sentencia TC/0100/13 (2013).

42 Sentencia TC/0100/13 (2013).

43 Sentencia TC/0089/14 (2014): 11.2.

44 Sentencia TC/0089/14 (2014): 11.6.

que resulte del cobro de los arbitrios es una competencia propia del juzgado de paz.

g. La competencia del juzgado de paz municipal, viene dada por el constituyente en la Constitución, toda vez que en su artículo 93 literal h, establece: El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: h) Aumentar o reducir el número de cortes de apelación y crear o suprimir tribunales y disponer todo lo relativo a su organización y competencia, previa consulta a la Suprema Corte de Justicia; de lo que se desprende que el legislador ordinario tiene la potestad mediante una ley de otorgarle la competencia a los tribunales en las diferentes materia; que en la especie, mediante la Ley núm. 176-07, es de la exclusividad del juez de paz, cuando se trata del cobro de los arbitrios municipales dejados de pagar.

h. Asimismo, también el legislador estableció las diferencias competenciales cuando se trata del cobro relativo al no pago de impuestos y el concerniente al cobro del no pago de arbitrios municipales. en el sentido de que cuando se trata del no pago de los impuestos la vía idónea para dirimir dichos conflictos es la consagrada en la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario, criterio sustentado en el precedente de la Sentencia TC/0030/12. En los casos como la especie, que trata sobre el no pago de arbitrios municipales, el legislador estableció en la mencionada ley núm. 176-06, que es de la competencia de los juzgados de paz del municipio del demandado.⁴⁵

En otro caso, a propósito de una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 06-2012, emitida por la Junta de Vocales del Distrito Municipal de La Caleta, que establece « una tasa por uso de utilización y aprovechamiento especial del uso de suelo y sub-suelo del dominio municipal permanente», el tribunal anuló dicha resolución. El tribunal concluyó que la junta de vocales de un distrito municipal carece de capacidad para establecer arbitrios sino que con la previa autorización del concejo de regidores, aun dentro de su propio ámbito territorial,⁴⁶ y que no consta autorización alguna del concejo de regidores del Ayuntamiento Municipal de Boca Chica.

⁴⁵ Sentencia TC/0338/14 (2014).

⁴⁶ L. 176-07, art. 82(b), y 271(b) (2007); Sentencia TC/0067/13 (2013): 9.3.8-9.3.9; Sentencia TC389/14 (2014): 11.3.

La Sentencia TC/0107/15, partiendo de la Sentencia TC/0067/13,

[...] 10.2. En efecto, analizada la referida resolución núm. 121/2007, nos percatamos de que ciertamente con ella se crea el pago de un arbitrio ascendente a cinco pesos dominicanos (RD\$5.00) por cada metro cúbico que vendan las hormigoneras que operen en este municipio y aquellas que no tengan su sede dentro de su jurisdicción cuando ingresen o transiten por este se les tendrían que pagar un impuesto por rodaje y el monto del mismo de acuerdo a esta resolución será determinado por la Dirección de Impuestos Municipales.

En este sentido, lo expuesto en el párrafo anterior parece violar los límites creados por el artículo 284 de la 176-07.⁴⁷ De modo que el vicio de inconstitucionalidad se origina en este caso cuando se crea un arbitrio sobre ventas directas de hormigueras sin que haya intervenido una normativa aprobada por el Congreso,⁴⁸ en vista de que esto colide con el ITBIS que es un impuesto nacional creado por el congreso.

En otro caso, a propósito de la Sentencia TC/0260/15, el tribunal examinó una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 7, 77, letra c; 79; 80 y 82 de la Ley 176-07; en la misma la Junta Municipal de La Caleta le solicita al tribunal que le sea reconocida la potestad de crear arbitrios municipales. Estos arbitrios tendrían la finalidad de cobrar por sus servicios y cobrar por el uso del espacio público aéreo. Esto fue rechazado por el tribunal, en razón de que:

[...] «10.9. . . no se encuentran dentro de las facultades que les otorgan el constituyente o el legislador ordinario; en tal virtud, y de acuerdo con lo establecido por este tribunal, tales prerrogativas recaen sobre los ayuntamientos cabeceras, mediante la aprobación de su Concejo de Regidores, por lo tanto, las juntas municipales, carecen de las mismas para realizar tal implementación».⁴⁹

47 Sentencia 107/15 (2015): 10.4. «10.4 En este orden, la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y de los Municipios, de fecha 20 de julio del 2007 señala en el artículo 284: Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá en el 3% de los ingresos brutos, procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal wlas referidas empresas. Dichas tasas son compatibles con otras que puedan establecerse por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal de las que las mencionadas empresas deban ser sujetos pasivos. Párrafo.- Para el municipio determinar el porcentaje de los ingresos brutos, solicitará las informaciones correspondientes a la Dirección General de Impuestos Internos, quien deberá colaborar en todo lo que sea necesario para que el ayuntamiento haga efectiva la liquidación del tributo debido».

48 Sentencia TC/0107/15: 10.5.

49 Sentencia TC/0260/15 (2015): 10.9.

En la Sentencia TC/0418/15, el tribunal examinó «la inconstitucionalidad de los artículos 35, literal f, de la Resolución núm. 2719-05, del trece (13) de septiembre de dos mil cinco (2005); artículo 25.2 de la Resolución núm. 46-99, del doce (12) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999) y el artículo 15, literal f, de la resolución sin número del once (11) de febrero de 2004, por considerar que vulneran los artículos 46, 193 y 200 de la Constitución, al imponer los mismos arbitrios de publicidad rodante a los letreros, signos, logos, etc., colocados en vehículos de motor, que ya han sido gravados con impuestos a la empresas accionantes». En este caso, el tribunal observó que los arbitrios municipales son tributos que coliden con la Ley 12-01 que crea un gravamen a la publicidad, así como modifica el Código Tributario donde se incluye el gravamen del 6%, cuando se trata de publicidad. Por lo que, al constituir un impuesto nacional y el arbitrio municipal colidir con este, la resolución es inconstitucional.

En la Sentencia TC/0083/16, siguiendo los principios indicados supra, se impugna en acción directa de inconstitucionalidad una resolución del Concejo de Vocales de la Junta Municipal de La Guáyiga, Pedro Brand, que impone un arbitrio a las empresas comercializadoras de derivados del petróleo en los límites municipales. Ante esto, el TC sostuvo que:

[...] 10.12. [por] consiguiente, aplicando el criterio fijado por este tribunal constitucional, la facultad de los distritos municipales para crear arbitrios municipales está condicionada a la previa autorización del Concejo de Regidores del municipio al que pertenece el distrito municipal que dicta la resolución fijadora del arbitrio que se trate. En el presente caso, de la lectura y análisis del contenido de la Resolución núm. 007/2015, de la Junta de Vocales del Distrito Municipal La Guáyiga, del quince (15) de junio de dos mil quince (2015), impugnada en inconstitucionalidad, no se ha comprobado que la misma haya sido emitida acorde a lo establecido en la Constitución, las leyes y el contenido de los precedentes del Tribunal Constitucional.

El tribunal entiende que hay una violación al principio de legalidad tributaria cuando no existe autorización para establecer arbitrios a cargo de los distritos municipales. En estas circunstancias, el tribunal no está obligado a examinar si existe colisión con impuestos nacionales y violación al principio de equidad tributaria. En este aspecto, el tribunal estima que:

[...] 10.13. . . . no será necesario que . . . se aboque a responder los demás alegatos jurídicos de la accionante concernientes a que el tributo fijado por dicha disposición colide con impuestos nacionales, que la misma grava bienes privados sin que exista una contraprestación y que contraviene el principio de equidad tributaria, puesto que al ser concluyentes los criterios establecidos en los párrafo anteriores,

que comprueban que la resolución impugnada es violatoria del «principio de legalidad tributaria», es suficiente para comprobar que la misma deviene en un acto nulo de pleno derecho, por lo que se procede a declarar no conforme con la Constitución la Resolución núm. 007/2015, emitida por la Junta de Vocales del Distrito Municipal La Guáyiga, el quince (15) de junio de dos mil quince (2015), en razón de la forma en que han quedado configuradas la estructura del gobierno y la Administración local de los municipios, por la aplicación combinada de los artículos 199 y 201 de la Constitución, por lo que la solicitud de autorización para la fijación de arbitrios municipales dentro de los distritos municipales debe ser planteada por las juntas de vocales a los concejos de regidores del municipio al cual pertenecen.⁵⁰

Por último, la Sentencia TC/0126/16 se refiere a una acción directa de inconstitucionalidad contra la «Ordenanza núm. 4/2010 en su ordinal primero delimita los trámites y procedimientos para adquirir los servicios que brinda el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) en lo que respecta al uso y mantenimiento de su suelo. Asimismo, en sus ordinales tercero y cuarto crea —en apariencia— las tasas que deben pagarse por tales servicios, los cuales son canalizados a través de la Dirección General de Planeamiento Urbano de dicho cabildo». Sobre esto, el TC sostuvo que es parte de la potestad normativa regular el importe de las tasas, pero que no es ilimitada.

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

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

⁵⁰ Sentencia TC/0083/16: 10.13.

[...] 10.12. También cabe admitir que es facultad de los ayuntamientos, dentro de su capacidad normativa, regular el importe al que ascenderán tales tasas, y es que dicha cuantía, cuando exceda el valor de su contraprestación, además de ser desproporcional, se convierte en un impuesto y, por ende, es inconstitucional.

En ciertos casos, lo que puede constituir una tasa es, en realidad, una sanción encubierta. Por ejemplo, en la misma Sentencia TC/0126/16, el tribunal observó que:

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

[...] 10.15. Que tales obligaciones pecuniarias en realidad constituyen penalidades o sanciones, más no tasas, pues, si nos remitimos a las propiedades de estas últimas, vemos que su fisonomía se caracteriza por comportar una contraprestación a un servicio brindado por la Administración, en el cual, en cierta medida, hay un alto grado de voluntariedad del sujeto pasivo; sin embargo, lo establecido a título de alícuotas en el ordinal cuarto más bien se traduce en penas derivadas del incumplimiento a lo presupuestado en los ordinales segundo y tercero de la supra indicada ordenanza núm. 4/2010, ya que no están instituidas como una contraprestación a un servicio, sino como respuesta a la inercia de aquellos que no se acojan a lo consignado en las certificaciones expedidas en ocasión de los trámites y procedimientos ventilados ante la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).⁵¹

De esta forma, la sanción con velo de tasa vulnera el principio de capacidad económica al distorsionar el motivo para el cual ha sido constituido. Asimismo, el debido proceso ya que la persona que tienda a ser beneficiaria del uso y mantenimiento del suelo en el marco del territorio, se le está sancionando. (TC/0126/16: 10.16). De modo que el tribunal declaró esto inconstitucional.

Conclusiones

⁵¹ Sentencia TC/0126/16 (2016): 10.14-10.15.

Como se observa, en los cinco años de labor jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha sentado una detallada doctrina sobre aspectos directos o indirectos que conciernen a la Administración local. No solo aquellos aspectos relativos a la naturaleza y organización de la Administración local, también aspectos que conciernen a las funciones, potestades, actos y actuaciones de la Administración local en diversas circunstancias. Además, lo importante de la doctrina del tribunal respecto a la Administración local ha sido deslindar sus atribuciones respecto a otros órganos o entes de carácter nacional, así como en el propio seno de la Administración local. Asimismo, los límites sustantivos que los derechos y principios fundamentales imponen a la Administración local en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, independientemente de si el lector pueda compartir o no los criterios esbozados por el Tribunal Constitucional —sea en dicta o en *ratio decidendi*— es indudable que existe un esfuerzo de hacer efectos los mandatos Constitucionales y legales en el marco de la Administración local, en cuanto a las habilitaciones a esta para el ejercicio de sus funciones o en cuanto a los límites que impiden el ejercicio arbitrario de las facultades reconocidas.

GESTIÓN LOCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONSENSOS SUPRANACIONALES PARA UN NUEVO PARADIGMA URBANO Y HUMANO

Alejandro Liberman T.

Resumen

El artículo exhibe de manera sintética las acciones y compromisos asumidos a través de los renovados consensos de los gobiernos nacionales, logrados en 2015, en procura de alcanzar una mejora ostensible y totalizadora de los estándares del desarrollo, especialmente en las ciudades, con un horizonte de tiempo variable de corto, mediano y largo plazo. Si bien el texto de la Nueva Agenda Urbana (NAU), plasma objetivos y metas de manera universal, nosotros hicimos una breve referencia a América Latina y el Caribe por considerarla una de las regiones que han transformado, de manera inaudita, su condición urbana y, a su vez, ese indicador necesariamente nos lleva a proponer, en una Agenda Post-2015 y Hábitat III (H3), la revisión, adaptación integral y transversal de los modelos de gestión de los gobiernos locales para cumplir, precisamente, con la implementación, en tiempo y de manera eficaz y eficiente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Palabras claves: América Latina y el Caribe, Nueva Agenda Urbana (NAU), Desarrollo, Ciudades, Gestión Local, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Hábitat III.

Introducción

América Latina y el Caribe integran una región que contiene más de 646 millones de personas que contribuye con un 8.6% de la población mundial. Es más cuando nació la población era menos de 2.5 veces de la actual, o sea alcanzaba casi 265.5 millones (sin decirlo, no fue hace tanto tiempo) (CEPAL, 2016).⁵²

52 CEPAL (2016) Estimaciones y proyecciones de población total urbana y rural y económicamente activa. Enlace: <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100> (15-4-2017).

La lógica que integra en el concierto mundial la hace representativa, no tanto por el quantum de personas, sino en cuanto al crecimiento urbano incremental, ostentando ser la primera región más urbanizada del mundo en desarrollo —DA CUNHA y otro, 2009; CAF, 2009; CEPAL, 2016—. ⁵³ A su vez, las previsiones nos muestran que para 2050 alrededor del 90% de la población de América Latina y el Caribe vivirá en ciudades. Pero este nivel podría alcanzarse en Brasil y en el Cono Sur en 2020. ⁵⁴

Los datos demográficos no son nada despreciables porque marcan una directriz para plantear los diferentes retos en materia de gestión pública y gobernanza regional que debemos sopesar, teniendo en cuenta, por ejemplo, los procesos dinámicos de las poblaciones de origen rural que se mueven hacia nuevos centros urbanos y otros ya consolidados, además de las mudanzas transitorias y permanentes de carácter interurbano. En tal sentido, y de acuerdo a los datos aportados por la ONU (2016), el rápido crecimiento de las urbes en el mundo en desarrollo, ligado con el aumento de la migración del campo a la ciudad, ha provocado un incremento explosivo de las mega-urbes. En 1990, había 10 ciudades con más de 10 millones de habitantes en el mundo. En 2014, la cifra había aumentado a 28, donde viven, en la actualidad y en total, cerca de 453 millones de personas. ⁵⁵

Por otro lado, la ola reformadora del Estado y la administración gubernamental que opera desde los años 80 han transcurrido de manera dispar pero consecuente con modelos institucionalizados y apoyados en la democratización de la gestión pública, la profesionalización de la función pública, las nuevas tecnologías para la gestión, la gestión para resultados, ciertos mecanismos de gobernanza democrática y un modelo descentralizador a partir de los nuevos roles que asumirían los estados nacionales y locales. ⁵⁶

53 DA CUNHA, José M.P. y RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge (2009)

Crecimiento urbano y movilidad en América Latina

Revista Latinoamericana de Población, Asociación Latinoamericana de Población, vol. 3, núm. 4-5, (enero-diciembre), pp. 27-64. Enlace: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827368003>. CAF (2009), Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. Enlace: https://www.caf.com/media/4203/desarrollourbano_y_movilidad_americalatina.pdf. CEPAL-ONU (2016) Desafíos, dilemas y compromisos de una NAU urbana común para América Latina y el Caribe http://repositorio.cepal.org/bits-tream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf. Foro de Miembros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI). Enlace: (12-5-2017).

54 Paranagua, Álvaro (2012), Latin America struggles to cope with record urban growth, The Guardian (11-9). Enlace: https://www.theguardian.com/world/2012/sep/11/latin-america-urbanisation-city-growth?CMP=share_btn_link (10-4-2017).

55 ONU (2016). Objetivos del Desarrollo Sostenible: objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”. Enlace: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html> (7-5-2017).

56 Un documento relevante emitido por el CLAD en 1998 nos ilustra acerca de la nueva NAU a partir de la gran reforma del estado para América Latina y el Caribe, llamado “Una nueva gestión pública para América Latina”. Enlace: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UN-PAN000161.pdf> (18-4-2017).

Es cierto también que el advenimiento del influjo democratizador de esa década de ruptura con el anterior modelo del *welfare state*, introdujo en los países de la región consensos políticos patrocinadores del nuevo paradigma transformador del Estado y la esfera garante de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos (OEA, 2012:7).⁵⁷

A partir de entonces, y a lo largo de los años, este régimen se ha convertido en condición *sine qua non* para el reconocimiento y legitimidad internacional e interna de estos países que fue acompañado por los amplios consensos mundiales logrados en Naciones Unidas, a través de la emisión del documento llamado: «Transformar nuestro mundo: la NAU 2030 para el Desarrollo Sostenible» (2015)⁵⁸ y Hábitat III (H3) plasmado en la «Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos» (2016).

Más precisamente, y dentro del tema que nos ocupa, la NAU de H3, de alcance mundial con orientación hacia las ciudades y los asentamientos humanos nos propone una mirada a 2050 cuyo diagnóstico está sostenido en la duplicación de la población urbana. El tratamiento para brindar el complejo de soluciones persigue: a) la reorientación de la planificación, diseño, financiación, desarrollo, administración y gestión de las ciudades y los asentamientos humanos; y b) la adecuación de marcos legales sobre: integración de la participación, gestión del desarrollo espacial urbano y ejecución eficaz, cooperación internacional y creación de capacidad institucional; mientras que la NAU 2030 de Desarrollo Sustentable, gestada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, si bien posee un marco conteniendo el objetivo 11, se refiere a las ciudades y comunidades sostenibles cuyo diagnóstico influye más en la expansión urbana significativa, sobre todo, en los países en desarrollo. Ese derrotero debería encontrar ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sustentables.

En sintonía con el análisis plasmado en los dos documentos mencionados, que han obtenido un amplio consenso en la comunidad internacional, el BID, de manera integrada a aquéllos, nos plantea una serie de desafíos para la región de ALC que se concentra en 3 grandes capítulos: 1) la gestión del riesgo de desastres, la vulnerabilidad al cambio climático y la reducción de emisiones de

57 Organización de Estados Americanos (2012), Seminario Internacional: Experiencias innovadoras en gestión pública efectiva y estrategias de cooperación regional (21-9-2012), pp. 1-59.

58 A pesar del proceso democratizador de los países, Panizza sostiene que “los problemas más graves para la democracia en la región siguen teniendo que ver con las debilidades institucionales de los Estados, los continuos niveles de desigualdad socioeconómica y los bajos niveles de educación”, le explica a BBC Mundo Francisco Panizza, profesor e investigador de London School of Economics (LSE) y experto en Democracia y Derechos Humanos en América Latina. Fuente: CHAMY, Constanza Hola (2015), ¿Qué países de América Latina son los más y los menos democráticos?, BBC Mundo (20 Enero). Enlace: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150119_democracia_indice_economist_latinoamerica_ch (18-4-2017).

gases de efecto invernadero (GEI), 2) el desarrollo urbano integral pensado en el mediano y largo plazo, y 3) la gestión fiscal, gobernabilidad y transparencia. Así también lo menciona al afirmar que ALC es una de las regiones más urbanizadas del mundo: casi cuatro de cada cinco ciudadanos de esta región viven en ciudades (BID, 2016:1).⁵⁹ En el documento llamado «Sostenibilidad Urbana en América Latina y el Caribe» (2011:3), el BID describe una situación de contexto que nos pauta cuáles son los grandes números que nos harán poner el foco en la gestión de los problemas a resolver.⁶⁰ En tal sentido en los últimos 60 años se experimentó un significativo avance de la urbanización en el mundo. Más adelante afirma que, mientras los países desarrollados lograron un grado de urbanización cercano al 75% en 2010, aquellos en desarrollo llegaron al 45%. Pero de manera excepcional la región de ALC se alcanzó un promedio de urbanización cercano al 80%. Así todo, las proyecciones de organismos multilaterales como las Naciones Unidas (2008), prevén que en 2050 el promedio para ALC se profundizará arribando a una población urbana cercana al 90%.

En consonancia con las directrices emanadas de las diversas organizaciones, —UN-Hábitat, CEPAL, OECD, CAF, Banco Mundial y BID—, han resaltado la necesidad de hacer una transición hacia una nueva forma de entender y gestionar las ciudades y los territorios. En CEPAL (2016) se sostiene que esta transición implica un cambio radical en la gestión urbana y en la concepción de las ciudades en el sentido de las lógicas empleadas en la forma de aproximarse a los asuntos urbanos (CEPAL, 2016:20).⁶¹

Sostenemos que los nuevos paradigmas incorporados en las cartas internacionales pueden ser adoptados en la región gracias a la admisión de modelos de gestión descentralizada eficaces en conjunto y con una política coordinada de interacciones entre los diferentes niveles estatales, donde las ciudades deberían asumir un rol protagónico a través del emplazamiento de innovaciones en materia de gestión y planificación en cabeza de los municipios y sus capacidades de incumbencia y de actuación, dentro de territorios más cercanos a las demandas ciudadanas y más propicios para atender los fenómenos que afectan la calidad de vida de las personas y la atención que merece nuestro ecosistema. Tal como lo afirma el Informe GOLD IV (2016:126), la proximidad permite a los gobiernos locales y regionales apoyar a su ciudadanía en cada ciudad

59 BID (2016) Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID (Octubre), Washington D.C., pp. 1-52.

60 BID (2011) Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe, Coordinador: Jaime BONET, pp. 1-57. Enlace: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2784/Sostenibilidad%20Urbana%20.pdf?sequence=1> (11-5-2017).

61 CEPAL (2016) América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una NAU urbana común (Octubre), Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), Santiago de Chile, pp. 1-70.

y territorio para coproducir una respuesta apropiada que permita lograr los objetivos marcados en la NAU para el desarrollo de reducir la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático.⁶²

Ya mencionamos los dos documentos que han tenido la acogida internacional que decantó en 2015 y 2016 en un conjunto de diagnósticos, enfoques, consideraciones y compromisos de gobiernos —y apoyos de actores estratégicos no gubernamentales— y uno de carácter regional ocupado del financiamiento multilateral para el desarrollo, en función de un asunto compartido que es transversal a todo el debate hacia el futuro próximo: el crecimiento urbano mundial.

Sin embargo, el énfasis está puesto en LAC, precisamente por los nuevos perfiles que ocurren en los centros urbanos: la alta concentración económica producida por la industria, la infraestructura, los servicios y las mejores condiciones de vida que ofrecen a sus habitantes, en detrimento de los amplios territorios ocupados con la actividad rural que vio menguada su productividad en términos comparativos con relación a la urbana, como así también el mercado del trabajo y la accesibilidad a bienes y servicios públicos y del mercado manufacturero.

Esta inaudita transformación del mapa mundial incluye como toda mutación un aspecto a considerar: la transición al cambio en profundidad e intensidad.

Dentro de la perspectiva englobante y transversal, la gestión urbana abarca, en buena medida, la voluntad política en pos de llevar adelante procesos concienzudos de planificación, de seguimiento y de evaluación, considerando que las administraciones locales deben ser las promotoras de un ejercicio más racional con la gestión y más relacional con los demás niveles de gobierno de manera de abarcar las interacciones horizontales (local-local), verticales —nacional-regional-local— y en asociación con actores público-público y público-privado, según correspondiere en cada caso en particular.

La configuración político-institucional de cada país juega un rol preponderante para abordar los desafíos que enfrentan las administraciones locales. Cuestiones de subordinación, coordinación, asociación y colaboración se subsumen en una trama compleja de interacciones que debieran imbricarse para consolidar procesos trancos o inexplorados que afectan el desarrollo y promueven la desventura del crecimiento sostenido.

62 CGLU (2016) Co-creando el futuro urbano. La NAU de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Resumen Ejecutivo. Cuarto Informe Mundial sobre Descentralización y la Democracia Local, pp. 1-138.

En definitiva, bajo el paraguas de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030 y la NAU Urbana 2050, haremos una descripción de los atributos de ambos documentos que debieran apreciarse para sostener procesos virtuosos que fortalezcan las capacidades político-institucionales y operacionales de gestión descentralizada, la gobernanza democrática interactiva y multinivel, junto con la adopción de mecanismos de participación —*lato sensu*— en el concierto local para avanzar hacia los objetivos pautados en aquellos documentos que han logrado imponerse en la comunidad internacional a partir del amplio consenso conseguido.

Perspectivas 20-30-50

Los acuerdos logrados tanto en 2015 como en 2016, prevén un horizonte de tiempo más o menos breve teniendo en cuenta los grandes pasos que habrá que dar en una región desigual y con rasgos de inequidad pendientes de solución.

En tal sentido, hay una concordancia entre los ODS y H3 al sostener en su diagnóstico el acelerado proceso urbano que recorre el nudo central del tratamiento a seguir en todos los niveles de los Estados: la cooperación internacional y la gobernanza mundial.

A continuación incluimos la Tabla I que presenta una síntesis en clave comparativa entre los ODS, H3 y también quisimos que aparezca, entre otros, el BID el cual tiene entre sus funciones ser un organismo regional de préstamos para proyectos en materia de sostenibilidad urbana y especialmente atendiendo a la problemática en el contexto de las ciudades intermedias latinoamericanas y del Caribe —con un promedio de 30% de población urbana—,⁶³ que son las de mayor crecimiento y su sostenibilidad nos presenta una serie de asuntos que aún no han sido resueltos —altos índices de pobreza, fortalecimiento de sus capacidades institucionales y operacionales, gestión fiscal adecuada, etc—.

63 Fuente: adaptado de DAES – Naciones Unidas, World Urbanization Prospects, y fuentes adicionales. Para más detalles ver anexo metodológico al final de la versión completa de GOLD IV (2016).

Tabla I.
Perspectiva sintética según ODS, H3 y BID*

ODS	H3	BID	
Global finalista orientada a países	Universal orientada hacia procesos alineados a ciudades y asentamientos humanos	Regional focalizada en el desarrollo urbano y la gestión de las ciudades	Perspectiva
Plan de Acción	Plan de compromisos y acciones	Préstamos/Consultoría /Capacitación	Tipo de documento
2020-2030	2050	Continuum de proyectos especialmente en las ciudades intermedias —TERRAZA y otros, 2016:38— ⁶⁴	Eje de tiempo
Integrador e indivisible —junto con los 16 ODS restantes—	Integrador	Holístico	Enfoque

64 TERRAZA, H., RUBIO B., D. y VERA, F. (2016) De ciudades emergentes a ciudades sostenibles. Comprendiendo y proyectando la metrópolis del siglo XXI, BID, Santiago de Chile, pp. 1-161. “Las ciudades intermedias necesitan incrementar la provisión de servicios básicos, garantizar una mejor calidad de vida, promover la generación de empleo, proteger el medio ambiente y abordar los desafíos relacionados con el cambio climático. Sumado a ello, las ciudades intermedias en ALC aún se caracterizan por contar con altos índices de pobreza y sus gobiernos deben, en general, fortalecer sus capacidades institucionales y operacionales en ALC exacerbando ante la escasez permanente de recursos para inversiones y la consecuente necesidad de una gestión fiscal adecuada”. Las ciudades intermedias, según la definición de CGLU, son aquellas que tienen entre 50.000 y un millón de habitantes y, por lo general, desempeñan un papel de intermediación en un sistema territorial, ya que interactúan con ciudades de mayor tamaño, poblaciones pequeñas y otros asentamientos humanos, y articulan los vínculos urbano-rurales con mayor eficacia.

Tabla I.
Perspectiva sintética según ODS, H3 y BID*

ODS	H3	BID	
En los próximos decenios, el 95% de la expansión urbana tendrá lugar en países en desarrollo.	Duplicación de la población urbana para 2050	Acelerado crecimiento urbano en ALC	Diagnóstico
Reforzar la resiliencia urbana para evitar pérdidas humanas, sociales y económicas. Participar activamente en la gobernanza y la gestión de las ciudades. Tomar nota de lo que funciona y de lo que no funciona en las comunidades. Defender o proteger la tipología de ciudad que las comunidades necesitan.	Objetivo general: Lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. A este respecto, los fundamentos de la NAU son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el documento	A través de tres pilares o dimensiones de gestión: • De desastres, cambio climático y emisiones; • Del desarrollo urbano; • Fiscal, gobernabilidad y transparencia.	Tratamiento

Tabla I.
Perspectiva sintética según ODS, H3 y BID*

ODS	H3	BID
Desarrollar una visión de futuro sobre las condiciones de la calidad de vida de las comunidades —edificios, calles, vecindarios, mercado de trabajo, acceso al sistema de asistencia sanitaria, seguridad pública, cercanía del transporte público, características de los espacios públicos, calidad del aire—.	final de la Cumbre Mundial de 2005, y se basan asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Objetivos específicos: Reorientación sobre la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y gestionan las ciudades y los asentamientos humanos. Adecuación de marcos legales: integración de la participación, gestión del desarrollo espacial urbano y ejecución eficaz, cooperación internacional y creación de capacidad institucional.	

Tabla I.
Perspectiva sintética según ODS, H3 y BID*

ODS	H3	BID	
	Reorientación sobre la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y gestionan las ciudades y los asentamientos humanos. Adecuación de marcos legales: integración de la participación, gestión del desarrollo espacial urbano y ejecución eficaz, cooperación internacional y creación de capacidad institucional.		
Implementación vinculante	No vinculante	Vinculante —en la medida del compromiso de los gobiernos al tomar un préstamo—	Aplicación
	Con respecto a las ciudades y los asentamientos humanos, lograr que éstos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles .	• Lograr la sostenibilidad urbana. • Llevar adelante un trabajo de fondo con las ciudades inter-	Objetivos

Perspectiva sintética según ODS, H3 y BID*

ODS	H3	BID
Objetivos globales Erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. Fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad		medias, porque es en ellas donde se presenta la mayor dinámica de crecimiento actual. •En la medida en que estas urbes empiecen a definir sus planes y proyectos de expansión, se podrá avanzar con nuevos enfoques para atender al cambio climático, en función de un modelo que permita reducir la emisión de GEI, propicie un mejor control de la contaminación y una mayor capacidad de resiliencia, y conduzca de ese modo a un desarrollo urbano más equilibrado, con buenos índices de gobernabilidad y mayor sustento fiscal, todo lo cual habrá de reflejarse en una mayor calidad de vida para el ciudadano.

*Elaborado por el autor en base a los documentos ODS, H3 y BID

En este apartado nos concentraremos en exhibir las cuestiones que afectan a la gestión tanto en los países como en los territorios de menor escala para después hacerlos contrastar con las tareas pendientes que debieran promover el desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible hemos de construir dos tablas que a nuestro criterio reflejan, por un lado, la gestión de los recursos y los desastres naturales y de los desechos producidos y, por el otro, la participación e interacción de los actores —gobiernos, organismos públicos, instituciones internacionales, voluntarios, ONGs, ciudadanos—, para conjugar los objetivos planteados en objetivos cumplidos en el corto y mediano plazo que incluyen mecanismos de planificación, de gestión y de participación, teniendo en consideración que tanto los 17 objetivos como las 169 metas transformativas están centrados en las personas.

Tabla II.

Tipos de gestión y acciones en los ODS*

Gestión	Acciones	Plazo
1. Gestión sostenible recursos en general.	Atender los recursos naturales en general y uso eficiente de los mismos.	2030
2. Gestión sostenible de recursos en particular	Atender los ecosistemas marinos y costeros con miras a evitar efectos nocivos importantes, incluso mediante el fortalecimiento de su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos con objeto de restablecer la salud y la productividad de los océanos.	2020
Gestión sostenible y protectora	Aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados reciben del uso sostenible de los recursos marinos.	2030
Gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo.	Productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir de manera significativa su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de reducir al mínimo sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.	2020
Gestión ecológicamente racional productos químicos y desechos	A fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, por lo menos a niveles que puedan producir el máximo rendimiento.	2020
Gestión con fundamento científico peces	Bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial.	
Gestión forestal sostenible y su financiación	Mobilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha	

Tabla II.

Tipos de gestión y acciones en los ODS*

Gestión	Acciones	Plazo
	gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación —el grifón es nuestro—.	
	Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible.	Continuum
Calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.	Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades.	2030
Gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.	Aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.	2020

*Elaborado por el autor en base al documento de los ODS (2015)

Tabla III.

Gobernanza en acuerdo con los ODS*

Actores	Temas	Año
Participación de las comunidades locales.	Mejora de la gestión del agua y el saneamiento.	Continuum
Asentamientos humanos en todos los países.	Capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles.	2030
Colaboración estrecha de la implementación de los gobiernos y las instituciones públicas con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias.	Colaboración para la implementación de los ODS.	Continuum
Ayuda mediante políticas coordinadas con el objeto de fomentar la financiación, el alivio, la reestructuración y la gestión racional, según proceda.	Sostenibilidad de la deuda a largo plazo.	Continuum

*Elaborado por el autor en base al documento de los ODS (2015)

Para el caso de la NAU Urbana (H3) 2050, los actores y los temas involucrados están enfocados en atender los territorios sub-nacionales, cuya articulación deviene de documentos previos —Marco de Sendai, Acuerdo de París-COP21, y los ODS—; pero, con H3, más encaminado a reconocer las especificidades de las ciudades.

Como mostramos en las tablas II y III, seguidamente y de manera similar, expondremos el derrotero temático que nos presenta el documento a fin de comprender su alcance y así configurar las metodologías de la planificación y gestión de las ciudades en el sentido de mitigar las cuestiones pendientes que la NAU incorpora de manera extensiva.

Una de las premisas que nos merece destacar para el desenvolvimiento de los compromisos, acciones y seguimiento de la NAU es la que considera que la forma en que esas ciudades se planifican, financian, urbanizan, construyen, gobiernan y gestionan tiene repercusiones directas en la sostenibilidad y la resiliencia que traspasa las fronteras de las zonas urbanas.

Son esas ciudades y asentamientos humanos a los que hay que llegar en los próximos 30 años, los cuales:

- Cumplan su función social.
- Alienten la participación.
- Logren la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas.
- Afronten los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico inclusivo y sostenible, presente y futuro.
- Cumplan sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos.
- Promuevan la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos.
- Aprueben y ponen en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres.
- Protejan, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y la diversidad biológica.

Tabla IV.
Principios y compromisos de H3*

Tema	Principios rectores	Quién	A través de la NAU Urbana que:
Pobreza, hambre, igualdad de derechos y oportunidades, diversidad socioeconómica, integración del espacio urbano y cultural, seguridad alimentaria, participación pública, accesibilidad a bienes y servicios	•Poner fin a la pobreza incluida la erradicación de la extrema pobreza. •Garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y cultural y la integración en el espacio urbano. •Mejorar la habitabilidad, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud y el bienestar. •Promover la seguridad y la eliminación de la discriminación y todas las formas de violencia. •Garantizar la participación pública aumentando el acceso seguro y equitativo para todos. •Facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social y los servi		•Reorientará la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y gestionan las ciudades y los asentamientos humanos. •Reconocerá la función rectora de los gobiernos nacionales, según proceda, en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos sub-nacionales y locales, de la sociedad civil y otros interesados pertinentes, de manera transparente y responsable.

Tabla IV.
Principios y compromisos de H3*

Tema	Principios rectores	Quién	A través de la NAU Urbana que:
Desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas	cios básicos, así como a una vivienda adecuada y asequible. •Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación. •Fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. •Garantizar la creación de empleos decentes y el acceso equitativo para todos a las oportunidades y los recursos económicos y productivos. •Impedir la especulación de los terrenos. •Promover la tenencia segura de la tierra y gestionar la	Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros y representantes de alto nivel, con la participación de los gobiernos sub-nacionales y locales, los parlamentarios, la sociedad civil, las poblaciones indígenas y las comunidades locales, el sector privado, los profesionales y los técnicos, la comunidad científica y académica, y otros interesados pertinentes. Firmantes intentan modificar el actual paradigma urbano.	•Adoptará enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidad y la adopción de medidas a todos los niveles, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales, a través de: •La elaboración e implementación de políticas urbanas en el nivel adecuado, por ejemplo, el establecimiento de asociaciones locales y nacionales y de múltiples interesados, la creación de sistemas integrados de ciudades y asentamientos humanos, y

Tabla IV.
Principios y compromisos de H3*

Tema		Principios rectores	Quién	A través de la NAU Urbana que:
Sostenibilidad del medio ambiente		contracción de las zonas urbanas, cuando proceda.		la promoción de la cooperación entre todos los niveles de gobierno para que puedan lograr el desarrollo urbano sostenible e integrado: •El fortalecimiento de la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados y auditorías, que faciliten una mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para permitir la inclusión social, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y la protección del medio ambiente. •La reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a
		Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: •Promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano. •Protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas alentando la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza. •Alentando modalidades de consumo y producción sostenibles. •Reduciendo los riesgos de desastre; y mitigando el cambio climático y poniendo en práctica medidas de adaptación a este.		

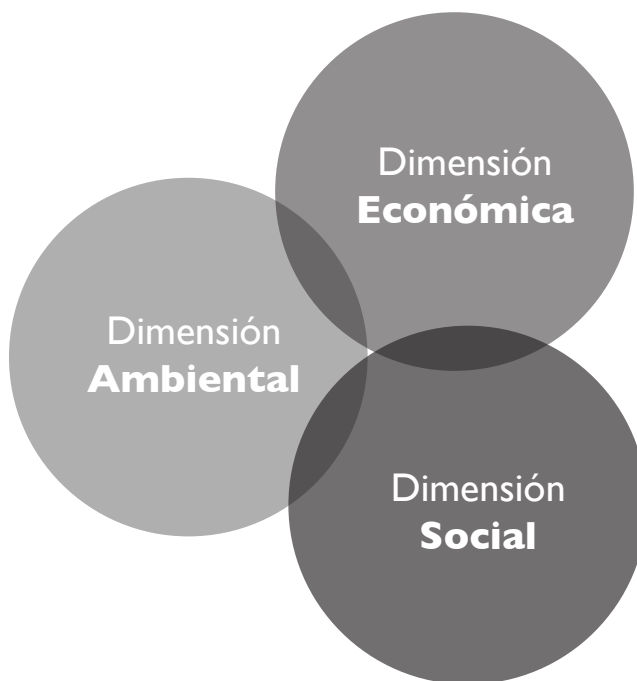
Tabla IV.
Principios y compromisos de H3*

Tema	Principios rectores	Quién	A través de la NAU Urbana que:
			largo plazo a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización.. •El apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible.
•Insta a todos los gobiernos nacionales, sub-nacionales y locales, así como a todos los interesados pertinentes, en consonancia con las políticas y la legislación nacionales, a revitalizar, fortalecer y crear asociaciones, mejorar la coordinación y cooperación para la aplicación efectiva de la NAU y hacer realidad nuestro ideal común. •Adoptan esta NAU como un ideal colectivo y compromiso político para promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado.			

*Elaborado por el autor en base al documento NAU (2016)

Gráfico 1.

Dimensiones del desarrollo urbano sostenible



Atravesado por la propuesta de un cambio de paradigma urbano transformador, el desarrollo urbano sostenible se integra por las dimensiones antes mencionadas y a través de una serie de compromisos subdivididos por áreas temáticas conducentes.

Por cuestiones de espacio, solo mencionaremos en cada una de las dimensiones los subtemas que tienen su desarrollo conexo en el renglón de los compromisos asumidos.

En la Dimensión Social, se trata del desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la erradicación de la pobreza. El compromiso genérico fomenta el desarrollo urbano y rural, centrado en las personas, que proteja el planeta y que tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa. Asimismo los subtemas se resumen en los siguientes: a) cultura, diversidad, igualdad; b) urbanización: acceso y

oportunidades; c) derechos humanos refugiados, desplazados y migrantes; d) migración internacional; e) marcos normativos locales sobre migración; e) trabajo y condiciones dignas personas en desventaja; f) conflictos armados; g) vivienda y enfoque habitacional integral; h) infraestructura física; i) tenencia de la tierra; j) accesibilidad personas con discapacidad; k) espacios públicos; l) patrimonio natural y cultural.

En relación con la Dimensión Económica, la misma se sustenta en la prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos. A su vez, los compromisos generales se resumen en el reconocimiento de dos criterios básicos: a) que el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano sostenible, y que las ciudades y los asentamientos humanos deberían ser lugares que brinden las mismas oportunidades a todos permitiendo de ese modo que las personas tengan una vida saludable, productiva, próspera y plena, y b) que la configuración urbana, la infraestructura y el diseño de edificios se cuentan entre los factores más importantes impulsores del costo y el uso eficiente de los recursos, a través de los beneficios de la economía de escala y la aglomeración, y mediante el fomento de la eficiencia energética, la energía renovable, la resiliencia, la productividad, la protección del medio ambiente y el crecimiento sostenible de la economía urbana.

Los subtemas incluidos en la dimensión mencionadas se resumen en los siguientes: a) economía urbana, b) vivienda y producción social del hábitat, c) fortalecimiento institucional multinivel, d) ordenación territorial urbano-rural, e) interacción y conectividad entre zonas rurales y urbanas, f) planificación y diseño urbanos, g) desarrollo espacial, h) espacios públicos, i) energía renovable, j) sociedades saludables, k) productividad, l) empleo, m) empresa, n) trabajo informal, o) economías urbanas, p) dividendos demográficos urbanos y, q) envejecimiento.

Por último, la Dimensión Ambiental, como el otro factor preponderante del desarrollo urbano y resiliente y sostenible a atender, incluye el reconocimiento que a) las ciudades y los asentamientos humanos se enfrentan a amenazas sin precedentes de las pautas insostenibles de consumo y producción, la pérdida de biodiversidad, la presión sobre los ecosistemas, la contaminación, los desastres naturales y los causados por los seres humanos, el cambio climático y los riesgos conexos, socavando los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones y lograr el desarrollo sostenible. Habida cuenta de las tendencias demográficas de las ciudades y su papel fundamental en la economía mundial, los esfuerzos de mitigación y adaptación relacionados con el cambio climático y el uso de los recursos y los ecosistemas, la forma en que esas ciudades se planifican, financian, urbanizan, construyen, gobiernan y ges-

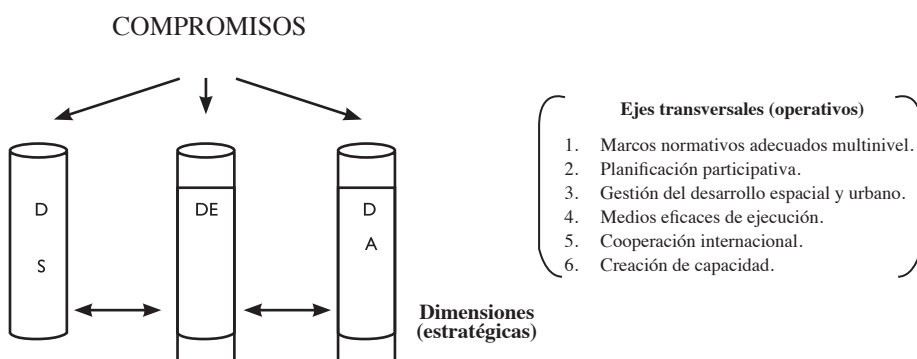
tionan tiene repercusiones directas en la sostenibilidad y la resiliencia mucho más allá de las fronteras de las zonas urbanas, y b) los centros urbanos de todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, suelen tener características que exacerbaban la vulnerabilidad de esos centros y sus habitantes ante los efectos adversos del cambio climático y otros peligros naturales y causados por los seres humanos, entre ellos los terremotos, los fenómenos meteorológicos extremos, las inundaciones, la subsidencia, las tormentas —incluidas las de polvo y las de arena—, las olas de calor, la escasez de agua, las sequías, la contaminación del agua y el aire, las enfermedades transmitidas por vectores y la elevación del nivel del mar que afecta en especial a las zonas costeras, las regiones de deltas fluviales y los pequeños estados insulares en desarrollo, entre otros.

Para completar la tríada, los subtemas comprendidos en esta Dimensión son: a) ciudades inteligentes, b) redes de espacios públicos, c) deltas fluviales y costas, d) función social y ecológica de las tierras, e) proximidad de los recursos, f) gestión sostenible de los recursos, g) planificación urbana y territorial, h) agua, i) desechos, j) modos de construcción, k) resiliencia, l) enfoque proactivo ante riesgos, y m) planificación de la adaptación.

Los ejes transversales que recorren las 3 dimensiones y sus compromisos que los líderes apoyaron en la NAU se enrolan en seis, que los podemos apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2.

3 Dimensiones y 6 ejes transversales para el cumplimiento de la NAU*



*Elaborado por el autor

Las tres dimensiones estratégicas integradas entre sí con su conjunto de compromisos específicos e interrelacionados, incorpora seis ejes transversales, de carácter operativo, que servirán para aplicar los compromisos de transformación establecidos en la NAU.

En primer lugar los marcos normativos adecuados se relacionan con varios elementos previos a la conformación y aplicación de normas. La estrategia y la sinergia se superponen para conseguir que los compromisos asumidos, vistos en una perspectiva de mediano y largo plazo, no colisionen con normas obsoletas, desacopladas entre sí y entre los distintos niveles de gobierno y, en definitiva, padeciendo de una dislocación y asincronía jurídica con la realidad que propone la NAU.

Con respecto a la planificación participativa, el rol que ocupan las personas como centro de afectación y también para el acompañamiento del cambio del paradigma urbano se inserta en una mayor dependencia con las problemáticas urbanas. Es decir, atravesamos la construcción del concepto de gobernanza en el sentido que denota Kooiman (2003), poniendo énfasis —*lato sensu*— en los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en la que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo.⁶⁷

Trabajar en asociación, con una mayor cooperación en proyectos conjuntos, con el propósito de conectar visiones y lograr eficiencia mediante el diálogo, es el desafío del modelo de gobernanza multiescalar articulada, que involucra los espacios locales, regionales, nacionales e internacionales.

Allí entra a tallar un concepto relacional y proactivo llamado gobernanza multiescalar que necesita de instrumentos como la planificación participativa multiescalar para lograr eficiencia política, coherencia y sinergias presupuestarias entre todas las escalas. Es decir, según CEPAL (2015),⁶⁸ la planificación multiescalar es entendida como expresión de objetivos, estrategias y/o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral.

67 Kooiman (2003) *Governing as Governance*, Estudios Goberna, La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Coordinador: Agustí Cerrillo i Martínez (2015), Madrid. Enlace: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GOBERNANZA%20HOY.pdf> (12-5-2017).

68 Sandoval, C., Sanhueza, A. y Williner, A. (2015) *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, CEPAL, Santiago de Chile. Enlace: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf (17-5-2017).

Si nos apoyamos en el modelo de gobernanza multiescalar requiere para su fortalecimiento:

- Del fomento a la participación de la ciudadanía.
- De la cooperación entre autoridades públicas e internacionales.⁶⁹
- De un fuerte desarrollo de las capacidades institucionales.
- Del establecimiento de redes en los organismos políticos y Administración Pública, desde el nivel local al internacional y viceversa. Allí mismo la NAU invita a que estos actores relevantes mejoren la coordinación de sus estrategias de desarrollo urbano y rural y los programas para aplicar un enfoque integrado para la urbanización sostenible y la coherencia a nivel de todo el sistema de Naciones Unidas.
- De una visión latinoamericana y caribeña propia de mediano y largo plazo.

Así queda expresado en la NAU (punto 81): (...) para aplicar los compromisos de transformación establecidos en la NAU harán falta marcos normativos propicios en los planos nacional, sub-nacional y local, integrados por la planificación participativa y la gestión del desarrollo espacial urbano, y medios eficaces de ejecución, complementados mediante cooperación internacional y actividades de creación de capacidad, por ejemplo el intercambio de las mejores prácticas, las políticas y los programas entre los gobiernos a todos los niveles.

Al hablar de los medios eficaces de ejecución, se incluyen procesos o procedimientos de planificación, presupuestarios, financieros.

Al mencionar la cooperación internacional, como un instrumento complementario y necesario, la NAU intenta reforzar la ayuda para que los gobiernos puedan llevar adelante los compromisos asumidos de manera tal de incrementar las asociaciones no solo con los gobiernos nacionales, sino además con los restantes niveles de los mismos.

La creación de capacidades encierra al desarrollo de habilidades, conocimientos, estructuras y formas de trabajo que hacen que una organización sea más eficaz, que aproveche los puntos fuertes existentes y haga frente a las deficiencias y puntos débiles para alcanzar las metas del desarrollo sostenible. Aquí el banco de experiencias compartidas de las buenas prácticas, las

⁶⁹ Sobre la cooperación a través de medios de financiación para el desarrollo sostenible, puede verse la NAU de Acción de Addis Abeba (2015). Enlace: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf (17-5-2017).

políticas y los programas entre los gobiernos de la región asumirían un rol importante para mejorar y estandarizar ciertos mecanismos, procedimientos y actividades que han sido eficaces y eficientes en las instituciones públicas.

De acuerdo a los compromisos asumidos por los líderes mundiales, la aplicación efectiva y operativa de acciones multinivel y transversales que vehiculicen a aquellos en la senda del desarrollo sostenible, se circunscriben en dos grandes temas: uno referido al establecimiento del marco de apoyo para la estructura de gobernanza urbana, y el otro que alude a la planificación y gestión del desarrollo espacial urbano. Aquí la NAU asume una dependencia exclusiva con dos documentos previos concebidos en el seno de las Naciones Unidas en 2015 que se basa en dos temas relevantes:

1. Levantar la estructura de gobernanza urbana: establecer un marco de apoyo —reconocimiento de Directrices Internacionales sobre Descentralización y Acceso a los Servicios Básicos para Todos, aprobadas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en 2007 y en 2009—. Allí se encuentran dos directrices importantes que recorren todo el documento: subraya la coherencia y complementariedad entre las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales y las Directrices sobre el acceso universal a los servicios básicos. Las dos directrices pueden adaptarse a la situación específica de cada país.
2. Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano —reconocimiento de los principios y las estrategias de ordenación territorial y ordenación urbana que figuran en las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial adoptadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat mediante la aprobación de la resolución 25/6 en su 25º período de sesiones, celebrado en abril de 2015— (ONU-HÁBITAT, 2015).

La «acción» y la gestión pública local vista desde la NAU

En primer lugar afirmamos que dentro de la experiencia local de la región ha habido, en general, una apertura y una evolución progresiva de los gobiernos locales en intensidad y protagonismo fáctico con más visibilidad a partir de la década del noventa, del siglo pasado. Por tanto, las gestiones municipales han avanzado, de manera dispar, en su transformación al pasar de ser meras administraciones municipales a gobiernos locales legitimados, profundizando la práctica de la democracia y la política pública de cercanía.

Podemos observar en las siguientes dos tablas, seccionadas por países federales y unitarios que, en general, las normas de los países recogieron el guante

del cambio de paradigma político-institucional desde mediados de los años noventa. Esto quiere significar que desde aquellas raíces institucionales heredadas y promotoras del centralismo y la fragmentación opera una disrupción político-institucional que llega a los diferentes plexos normativos donde el encuadre municipal no es solo de índole administrativo y desconcentrado que se enlaza de manera coherente con los diferentes ámbitos sectoriales.

La acción local que se prevé, en ocasión de la NAU, se centra en definir cómo los gobiernos sub-nacionales pueden contribuir al éxito de los documentos antes descritos. Hay una inversión inusitada de la pirámide del poder, donde en la actualidad y para cumplir con los compromisos en función de la aplicación efectiva de la NAU, los gobiernos locales asumen un rol activo y preponderante que fortalecen su papel para el desarrollo inclusivo y sostenible de alcance universal.

La pregunta formulada sobre cómo los gobiernos sub-nacionales podrán dar su aporte a los ODS, la NAU Urbana, entre los documentos más destacados se puede resumir en dar una respuesta apropiada que permita lograr los objetivos macados por la NAU de desarrollo en temas clave como: la desigualdad, la pobreza, el ambiente y el cambio climático.

La cuestión radica en preguntarnos, dentro de una región extensa con grandes dispersiones y heterogeneidades, cómo procederemos a partir del statu quo que cada territorio posee.

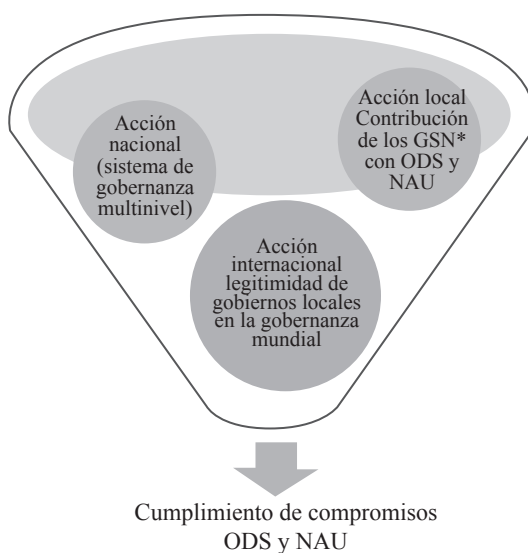
Debemos decir, además, que si los gobiernos locales son los que mayor contacto tienen con la ciudadanía, son también los que están en mejores condiciones de gestionar a partir del conocimiento, debido a su proximidad, de las necesidades y los intereses de sus componentes, por lo que pueden realizar una mejor priorización del gasto público, focalizar acciones y establecer redes de trabajo entre los diferentes sectores para alcanzar metas comunes.

La NAU y otros textos que hemos recogido en las referencias documentales, provenientes de organismos internacionales, nos dan algunas pistas que merecen ser descubiertas para que nuestro diagnóstico y proceder no supongan una fatigosa tarea sin un rumbo claro, transparente y posible de llevar a cabo.

En un primer lugar el nuevo paradigma urbano nos tiene que preparar para trabajar de inmediato y continuamente con asuntos estructurales aún pendientes. En tal sentido y, recogiendo algunas ideas del documento de CGLU (2016:127), hay desafíos que tienen lugar en tres instancias paralelas que debieran prevalecer para incorporarse en los compromisos y acciones contenidas en la NAU que se identifican en el contexto local, nacional e internacional.

Gráfico 3.

Acciones de contexto para cumplir los objetivos de la NAU⁷⁰



Elaborado por el autor en base a GOLD IV (2016)

***GSN: gobiernos sub-nacionales**

1. Acción local sobre los territorios y/o municipios:

- **Gestión estratégica:** Mejorar las capacidades de gestión estratégica de los gobiernos locales y regionales. El informe GOLD IV nos ofrece varios ejemplos de cómo los líderes locales y regionales pueden desarrollar nuevas capacidades y formas de liderazgo para responder y aprovechar las oportunidades de los ODS y la NAU, a través de la gobernanza compartida, la innovación, el enfoque de gestión estratégica, los recursos humanos cualificados, mecanismos de control independientes y cooperación inter-municipal.

⁷⁰ Las recomendaciones que reproducimos, con algunas consideraciones nuestras, son el resultado de los análisis y contribuciones de los gobiernos locales y regionales que participaron en la presentación del Informe Gold IV-CGLU (2016). Además se basan en las recomendaciones del Grupo de Trabajo Mundial de Gobiernos Locales y Regionales (Global Taskforce of Local and Regional Governments), formuladas durante el proceso de Hábitat III. Abarcan las reformas que deben ser implementadas de inmediato para apoyar a países, gobiernos locales y regionales y a otros actores para impulsar la NAU.

- **Participación:** Impulsar una participación dinámica y autónoma de la sociedad civil para co-crear las ciudades y territorios. La democracia participativa, la prestación compartida de servicios públicos, la coproducción de viviendas y las economías colaborativas contribuyen a un nuevo enfoque de la gobernanza.
- **Planificación:** Aprovechar la planificación estratégica urbana, regional integral integrada para dar forma al futuro de las ciudades y territorios. La planificación estratégica permite involucrar a instituciones, empresas, sindicatos, partidos políticos, organismos comunitarios y ciudadanía, así como a otros niveles de gobierno, en un proyecto común sobre la manera de gobernar las ciudades y los territorios.

Dar forma a las ciudades y territorios de acuerdo con las necesidades de sus habitantes; impulsar la planificación estratégica participativa a largo plazo, trabajando con los actores locales y los movimientos sociales para crear una visión compartida de las ciudades y territorios para los próximos 10 a 20 años.⁷¹

- **Accesibilidad:** Garantizar el acceso a una infraestructura y servicios básicos de calidad y resilientes. El acceso a los servicios básicos es un derecho humano que debe ser garantizado a todos. Los gobiernos locales y regionales deberían ampliar los servicios y, al mismo tiempo, reducir el impacto de la infraestructura urbana sobre el medio ambiente.
- **Oportunidades y empleo:** Desarrollar oportunidades económicas locales para la creación de empleo decente y favorecer la cohesión social a partir de la obtención de potestades propias que le permitan generar las condiciones aptas para el desarrollo económico, que no significa necesariamente una intervención extendida en los mercados.
- **Derecho a la ciudad:** Situar el derecho a la Ciudad en el centro de la gobernanza urbana y territorial. Bajo este acápite se hace muy útil referenciar los programas de acción sugeridos de la Carta-NAU Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos.⁷²

71 La experiencia de la ciudad de Buenos Aires, con respecto a la planificación estratégica participativa se puede leer en: <http://www.buenosaires/cope> (18-7-2017).

72 Con el objetivo de contribuir a la promoción internacional del derecho a la ciudad, la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU ha elaborado la Carta-NAU Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, iniciativa surgida del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL) que se celebró en Caracas en 2006. A partir de los debates que tuvieron lugar en este marco entre gobiernos locales de todo el mundo, un grupo de expertos/as de distintos países redactó un primer borrador (2007-2008), que fue posteriormente discutido y enmendado por representantes electos/as, expertos/as y representantes de la sociedad civil de los cinco continentes (2009-2010), pp. 1-15. Enlace: http://femp.femp.es/files/566-1200-archivo/carta_NAU_mundial_ddhh_ciudad_cglu.pdf (18-5-2017).

- **Resiliencia:** Dirigir la transición hacia ciudades y regiones resilientes y con bajas emisiones de carbono.
- **Cultura:** Promover el patrimonio local, la creatividad y la diversidad a través de políticas culturales centradas en las personas. Las ciudades y los territorios deben promover políticas culturales dinámicas.

2. Nuevo sistema de gobernanza multinivel (GMN) a nivel nacional bajo un cambio de enfoque top-down:

- **En líneas generales:** Para cumplir con sus responsabilidades, los gobiernos locales y regionales necesitan un entorno nacional favorable, con marcos jurídicos y recursos suficientes, así como un cambio de enfoque en las relaciones jerárquicas con el Estado. Es necesario que los problemas o debilidades de los procesos de descentralización que sufren muchos países sean abordados. Los gobiernos nacionales deberían seguir con las siguientes líneas de acción:
- **Gobernanza compartida y descentralización:** Renovar los marcos institucionales para promover una gobernanza compartida y una descentralización eficaz.
- **Políticas urbanas:** Construir políticas urbanas nacionales y regionales coherentes e integradas, alineadas con los gobiernos sub-nacionales.
- **Sistemas de financiación:** Repensar los sistemas de financiación sub-nacional con el objetivo de que la financiación respete los principios de sostenibilidad.
- **Seguimiento de los ODS y la NAU Post-2015:** Involucrar a los gobiernos locales y regionales en el seguimiento de los ODS y la NAU, respaldado en el uso de datos territoriales.

3 Legítimo lugar de los gobiernos locales y regionales en el ámbito internacional:

Los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales para organizar y contribuir a este proceso deben ser reconocidos e integrados en el proceso de toma de decisiones, incluyendo:

- **Redes:** Incluir redes organizadas de gobiernos locales y regionales en las estructuras de gobernanza de las instituciones internacionales de desarrollo.

- Instrumentos de planificación: Crear nuevos instrumentos para la financiación de infraestructura y los servicios locales sostenibles.

Para hacer frente a estos desafíos estructurales, una alianza mundial para financiar la infraestructura, los servicios públicos básicos y la vivienda, podría movilizar a los representantes de las instituciones financieras nacionales e internacionales, los bancos regionales de desarrollo, inversores institucionales, los donantes y los líderes sub-nacionales. Esto podría ampliar o generar nuevos mecanismos financieros para canalizar hacia el nivel sub-nacional recursos para la realización de los objetivos establecidos por los ODS, la NAU, el Acuerdo de París y el marco de Sendai.

- Cooperación descentralizada: apoyar la cooperación descentralizada, ciudad-ciudad, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos para fomentar la innovación.

Conclusiones

El crecimiento de las ciudades de América Latina ha ido en aumento desde los años 50, por lo que se ha convertido en la región más urbanizada del planeta. Las llamadas mega-ciudades y las grandes ciudades son paisajes cotidianos para los habitantes de esta región, incluyendo las áreas metropolitanas que las rodean, esto es, municipios aledaños que viven integrados física y económicamente a la metrópoli, donde vive el 14% de la población total de la región.

Esta situación de alta urbanización ha conllevado nuevos desafíos para la gestión de las grandes ciudades y desde los territorios en expansión de toda nuestra región latinoamericana y del Caribe, especialmente cuando dichos espacios presentan problemas de segregación y desigualdad espacial, así como de cobertura y calidad de los servicios públicos en un contexto político complejo, con un mayor número de actores involucrados y una ciudadanía cada vez más empoderada y demandante de sus derechos.

En este contexto de mayor involucramiento ciudadano, aparecen nuevas demandas por una mayor cercanía del gobierno al interior de la ciudad, las cuales han convergido en diversas iniciativas de desconcentración y descentralización de las grandes ciudades, sobre todo cuando el modelo de Ciudad ha convertido a su Administración local en un ente de enorme dimensiones, cada vez más distante de las demandas propias de sus diversos territorios urbanos (GRIN y otros (eds.), 2017:9-10).⁷³

73 Grin E., Fernández B., J. y Abrucio, F. L. (Eds.) (2017) El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) y Universidad Autónoma de Chile. Enlace: http://cdn-ua.hostingreactor.com/ua_ichem/wp-content/uploads/2017/04/libro-las-grandes-ciudades-web.pdf (17-5-2017).

El recorrido descriptivo que intentamos exhibir en este artículo, pivoteó sobre dos documentos esenciales en materia de desarrollo sostenible: los Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015) y la Nueva Agenda (2016) que se imbrican con las problemáticas estructurales que aún no han sido superadas, del todo, en la región.

Colateralmente, a medida que avanzamos en el abordaje, se referenciaron otros múltiples documentos que provienen de organismos internacionales coetáneos y que profundizan en áreas en donde los grandes acuerdos logrados en los ODS y la NAU han sido fundidos.

Es decir, que los grandes ejes del desarrollo pasan por tres dimensiones integradas, interrelacionadas que son la social, la económica y la ambiental que se ponen al servicio de la persona y que además a ésta la promueve para que se comprometa con la transformación del paradigma urbano del siglo XXI.

Una gran parte de los líderes del mundo, sean gobiernos nacionales, regionales y locales, la academia, organizaciones sectoriales, entre otros, han suscrito compromisos de alto impacto para nuestro devenir histórico que se resume en una perspectiva 20-30-50 (3,13 y 33 años).

La región latinoamericana y del Caribe presenta rasgos característicos de muchos de los fenómenos que aparecen en los documentos, ya sea en el capítulo del diagnóstico, como en el del tratamiento y también en el de las acciones. Así la región:

- Tiene un crecimiento desordenado y de baja densidad de sus ciudades. Para lograrlo, el desafío es articular una matriz productiva con el desarrollo de las ciudades. En este contexto, es primordial entender la planificación como una acción dinámica y fundamental en el proceso de expansión de la mancha urbana.
- Padece de pobreza estructural, que no solo se relaciona con aspectos económicos y de ingreso, sino que también, con la segregación socio-espacial, la marginalidad y la falta de oportunidades. Para abordarlo es fundamental un análisis integral del hábitat, y el entendimiento de que la vivienda es uno de los elementos básicos para garantizar un hábitat digno.
- Ha experimentado un importante proceso de descentralización, donde los gobiernos locales han adquirido capacidades administrativas, pero en general carecen de recursos financieros. Dentro de esta lógica, resulta importante promover el fortalecimiento de las capacidades locales —financieras y recursos humanos—, las asociaciones público-privadas, la participación de la sociedad civil y la articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Ante estas evidencias que merecen prestarle atención para dar cumplimiento a los ODS y la NAU describimos y referenciamos los textos de carácter internacional que han sido publicados entre el 2015 y 2016 que reflejan criterios, guías y aproximaciones a alcanzar, en función de cuestiones que van más allá del horizonte del corto plazo y del trabajo desarticulado y parcializado de los gobiernos, organismos y actores relevantes de la sociedad.

Hay una convocatoria tanto a los gobiernos de todos los niveles, a los organismos de carácter supranacional, a los distintos actores que conforman los países, regiones, ciudades, territorios, para trabajar conjuntamente con un enfoque integrador, que supere la temporalidad y la cultura cortoplacista.

La derivación del conjunto de temas a abordar contiene enormes desafíos que a paso firme pueden avanzar de manera virtuosa, traspasando las fronteras físicas que dividen territorios, aunque manteniendo y reforzando los lazos y las identidades comunitarias de aquellos.

En definitiva, una nueva hora debe comenzar entendiéndonos como estrategias del cambio urbano y humano, donde los líderes no sean solo unos cuantos que reúnen algunas directrices a seguir, sino que cada uno de nosotros y desde el lugar que ocupamos nos propongamos como compromisos aquellos mismos que han asumido en 2015 y 2016 los representantes reunidos en Nueva York y Quito, respectivamente.

La planificación, la gestión y el monitoreo del plan urbano y humano está en nuestras manos como nunca antes.

BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Milton Ray Guevara

Resumen:

En relación con los anteriores textos constitucionales, la Constitución de 2010 abordó de un modo más detallado lo relativo al ordenamiento del territorio y de la Administración local. La constitucionalización de una serie de principios rectores de la organización territorial y de ciertas medidas que apuestan por un fortalecimiento de los gobiernos locales son solo algunos avances que tienden hacia la progresiva consolidación del Estado unitario descentralizado. El afianzamiento de la autonomía municipal se sitúa como uno de los pilares fundamentales de este proceso de descentralización prefigurado en la Constitución. En este breve ensayo, abordaremos los elementos más destacados de la configuración constitucional de la Administración local, incluyendo sus principales implicaciones y consecuencias.

Palabras claves: Estado unitario centralizado; Estado unitario descentralizado; principios de organización territorial; Administración local; gobiernos locales; autonomía municipal; dimensiones de la autonomía municipal.

Introducción

Una lectura del Título IX de la Constitución, dividido en tres capítulos,⁷⁴ permite advertir que en comparación con los anteriores textos constitucionales, el actual aborda el ordenamiento del territorio y de la Administración local de un modo más profuso y detallado, además de incorporar nuevos entes, principios y técnicas que apuestan por una verdadera modernización y autonomía de los denominados «gobiernos locales». Esto hunde sus raíces en la necesidad de fortalecer de un modo progresivo y constante el proceso de descentralización que se sitúa en la base misma del Estado Social y Democrático de Derecho que organizado en forma de República unitaria prefigura la Constitución.

⁷⁴ Capítulo I (Organización del territorio); Capítulo II (de la Administración local), dividido a su vez en tres secciones, a saber: Sección I (de las Regiones y las Provincias); Sección II (del Régimen de los Municipios) y Sección III (Mecanismos Directos de Participación Local);

Resulta imposible abarcar en un breve ensayo todos los temas que se derivan de las bases constitucionales de la Administración local, máxime cuando respecto de ciertos tópicos fundamentales —como es el caso de la autonomía municipal— la doctrina es aún divergente en lo que atañe a su contenido y alcance. De todas formas, en las líneas que siguen hemos pretendido esbozar los elementos más destacados de la configuración constitucional de la Administración local, sin profundizar en la profusa jurisprudencia constitucional que desde el 2010 ha producido el Tribunal Constitucional, en el entendido de que otros trabajos en la presente publicación abordan este tema.

Hacia la progresiva consolidación del estado unitario descentralizado

La forma de Estado adoptada tradicionalmente en los textos constitucionales dominicanos, ha sido la de un Estado Unitario. Este, se caracteriza por la «unidad» en términos generales: un único ordenamiento jurídico con eficacia en todo el territorio nacional; un único Poder Legislativo ejercido en nombre del pueblo y una sola organización estatal aplicable a todo el territorio. El Estado Unitario puede desarrollarse en dos variantes diferenciadas, esto es, centralizado o descentralizado.⁷⁵

En el Estado Unitario Centralizado —cuyo referente idóneo se sitúa en la Francia de Napoleón— las administraciones locales no son más que la expresión del interés estatal cuyas limitadas competencias están orientadas a satisfacer fines que no necesariamente se corresponden con los intereses particulares de la comunidad local. No existe una distinción real entre los intereses estatales y los de las colectividades territoriales y, por tanto, en el esquema de organización administrativa, los municipios tienen una posición jerárquica inferior, siendo meras unidades administrativas ejecutoras de las directrices de la Administración central, quedando sujetos a intensos mecanismos de intervención y tutela por parte del Estado.⁷⁶

En un Estado Unitario descentralizado, por el contrario, no existe un único centro de toma de decisiones políticas y administrativas ya que el poder se difunde hacia las distintas colectividades territoriales. El Gobierno local es ejercido por sus propias autoridades electas por la comunidad, lo cual le confiere una base democrática de carácter insoslayable. Así, los entes locales dirigen y expresan los intereses de la comunidad local, ostentando una serie de competencias que ejercen autónomamente bajo su propia responsabilidad, para satisfacer las necesidades específicas de sus demarcaciones territoriales.

⁷⁵ Martínez (2007, pp. 46-49).

⁷⁶ Ibidem., pp.47-49.

El debate sobre la descentralización se desarrolló inicialmente pensando en las entidades locales. De ahí que, «en sus inicios y durante el transcurso del siglo XIX, fue concebida exclusivamente como la transferencia de funciones de la Administración central a las entidades locales —sobre la base del territorio—». ⁷⁷ Hoy en día nuestra Constitución reconoce la gestión descentralizada para propiciar «la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales». ⁷⁸ En relación con esto, la ley precisa que con ello se busca transferir «la titularidad y ejercicio de atribuciones y competencias de la Administración central a las divisiones político-administrativas del territorio, dedicadas a la atención de sus necesidades». ⁷⁹

La búsqueda de una mayor descentralización fue un reclamo de la sociedad desde nuestros primeros años de vida Republicana. La doctrina criolla vio en ella una posible solución al personalismo en la política y a los excesivos poderes que tradicionalmente se han concentrado en el Poder Ejecutivo. Se pensaba que la descentralización contribuiría a atemperar los poderes presidenciales ⁸⁰ y que el empleo de esta técnica propiciaba el desarrollo y progreso de los pueblos, al asegurar que las ventajas y privilegios del comercio se repartan entre varias poblaciones. ⁸¹ El principal referente que tenían los pensadores dominicanos del último tercio del siglo XIX y principio del siglo XX, influidos por la labor pedagógica de Eugenio María de Hostos, era los Estados Unidos de América. Se dirá así que «la descentralización política y administrativa de la que son tan celosos los norteamericanos ha permitido el desarrollo de cada comunidad de acuerdo con sus necesidades, características y posibilidades, satisfechas las primeras e impulsadas estas desde el propio medio». ⁸²

A partir de la reforma de 2010, el texto constitucional dispone que la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho organizado en forma de República unitaria (Art. 7), característica que se incorpora dentro de los principios de organización territorial (Art. 193), pero no precisa el carácter centralizado o descentralizado de la forma de Estado Unitaria. A pesar de ello, concuerdo con quienes plantean que la Constitución prefigura un Estado Unitario descentralizado. ⁸³ Esto se verifica en las disposiciones que regulan la organización territorial sobre la base de las regiones, las provincias, los municipios y los distritos municipales. No se trata de una división territorial vacía de contenido que nos induzca a pensar que estamos en presencia de un típico Estado Unitario centralizado.

⁷⁷ Cassagne (2010, p. 285).

⁷⁸ Constitución de la República Dominicana (13 de junio de 2015). Artículo 204.

⁷⁹ Ley No. 247-12, Orgánica de la Administración Pública (14 de agosto de 2012).

⁸⁰ Cf. Castillo (2009).

⁸¹ Llenas (2007, p. 155).

⁸² Palacín (2010, p. 190). Este autor valoró positivamente la descentralización en el ámbito educativo, de modo que las autoridades regionales y locales sean las encargadas de dirigir, organizar y desarrollar los servicios de educación.

⁸³ Prats (2012, pp. 604-605).

En nuestro caso, la región, que resulta ser una novedad en nuestra Constitución, es reconocida como «la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional» (Art. 196), mientras que la provincia se erige como «la demarcación política intermedia del territorio» (Art. 197). La provincia se divide a su vez en «municipios, distritos municipales, secciones y parajes» (Art. 197), de conformidad con la ley. En este contexto se reconoce, asimismo, la autonomía municipal como la descentralización llevada a sus más altos niveles⁸⁴ y a la cual nos referiremos más adelante. Además, la Constitución dispone que el Estado «propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con la Constitución y la ley» (Art. 204 CD). Existe, pues, una tendencia constitucional hacia la descentralización con el objetivo de erradicar prácticas centralistas que negaban en la práctica la independencia de los gobiernos locales.

Principios rectores de la organización territorial

Conviene destacar que el artículo 193 de la Constitución de 2010 aborda los principios de organización territorial siguientes: unidad, identidad, sostenibilidad, racionalidad política, administrativa, social y económica. Éstos juegan un rol instrumental respecto de la finalidad de la organización territorial, que es la preservación de los recursos naturales y el desarrollo integral y equilibrado de los habitantes (Art. 193). Sin embargo, existen otros como el de responsabilidad, solidaridad, participación y subsidiariedad que se encuentran diseminados en el resto del Título IX de la Constitución o en otras cláusulas generales de la arquitectura constitucional. Es apreciable, asimismo, que estos principios no se circunscriben exclusivamente a la organización territorial, sino que enlazan con otras cláusulas constitucionales.

No vamos a insistir en lo relativo a la unidad, pero sí nos permitiremos hacer algunas puntualizaciones respecto de los restantes principios. Así, el principio de identidad, que no puede entenderse al margen del derecho a la cultura (Art. 64.3), protege en el ámbito local aquello que caracteriza a cada municipio de manera particular.⁸⁵ Coincidimos en que la garantía constitucional de esta identidad se refleja,

[...] desde la potestad del municipio de auto organizarse administrativamente en el marco de la Constitución y de la ley conforme los intereses locales, fijar los símbolos del municipios y la gestión de las particularidades locales [...] pasando

⁸⁴ Hernández (2003, pp. 288 y ss).

⁸⁵ Prats (2012, p. 607).

por la definición y gestión del patrimonio cultural del municipio y la gestión de las particularidades locales en las manifestaciones culturales [...], hasta llegar a la gestión de las relaciones internacionales de los municipios y la integración de ciudades gemelas, el diseño, respeto y despliegue de los símbolos municipales [...] y el derecho de los municipios a asociarse con otros municipios mediante la formación de mancomunidades que contribuyen a forjar identidades comunes más allá de las identidades local y nacional.⁸⁶

Se explica que el legislador haya establecido que la modificación de los municipios —ya sea para segregar parte de su territorio, crear un nuevo municipio o para fines de fusión— y la creación de distritos municipales se encuentra condicionada por la existencia de una identidad geográfica y/o natural, social, económica y cultural que justifique tal medida.⁸⁷

La racionalidad es otro de los principios que rigen la organización del territorio. Coincidimos en que la imposición de ciertas reglas supone un control de racionalidad que se extiende a la demostración de la «conveniencia política, social y económica» cuando el Congreso Nacional ejerce la potestad prevista en la Constitución de «crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización» (Art. 93, literal d).⁸⁸ Esta racionalidad se encuentra respaldada en la exigencia de un cuórum calificado o mayoría especial, es decir, por ley orgánica.⁸⁹ Cabe agregar que lo concerniente a la composición, organización y funcionamiento de las administraciones locales, incluyendo la determinación de las atribuciones y deberes de todos los actores con incidencia en las mismas ha de obedecer a criterios de racionalidad política, administrativa, social y económica.

La Constitución insiste en la preservación de los recursos naturales⁹⁰ a propósito de la organización del territorio. Ello se refuerza en el artículo 194, que establece como 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 adap-

⁸⁶ Ibidem (p. 607).

⁸⁷ Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios G.O.10426 (17 de julio de 2007), Artículos 27, Párrafo a) y 78, literal b).

⁸⁸ Prats (2012, p. 607).

⁸⁹ Constitución (art. 112 y 195). El artículo 112 de ésta dispone que lo relativo a la organización territorial deberá realizarse mediante ley orgánica, a la vez que el artículo 195 de la misma se prevé que mediante ley orgánica “se determinará el nombre y los límites de las regiones, así como de las provincias y de los municipios en que ellas se dividen”.

⁹⁰ Los recursos naturales son abordados con especial énfasis en los artículos 14 al 17 de la Constitución como parte fundamental de la estructura del Estado.

tación al cambio climático». El constituyente parte de una visión integradora del tema medio ambiental,⁹¹ de tal forma que en todos los niveles las entidades locales participen con el Estado en lo relacionado con la preservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad del hábitat. Esto justifica la previsión legislativa de que los ayuntamientos cuenten con unidades ambientales entre cuyas atribuciones se encuentran elaborar las normativas para la preservación del medio ambiente y los recursos naturales del municipio, así como programas de educación ciudadana para el manejo y tratamiento de los residuos sólidos producidos en el mismo, sin desmedro del cumplimiento de la normativa estatal en la materia.⁹² En el caso específico de los distritos municipales, el legislador ha dispuesto que éstos deberán vigilar y proteger aquellos caminos, campos, fuentes, ríos y demás recursos naturales, así como administrar y proteger estos recursos.⁹³

Asimismo, el principio de participación es otro de los pilares del gobierno y la Administración local, erigiéndose en un presupuesto indispensable para la democratización de la gestión de los Ayuntamientos. Este se manifiesta tanto a través de la elección directa de las autoridades de los Ayuntamientos y distritos municipales, como a través de mecanismos de intervención de la ciudadanía en los asuntos municipales. Cobra aquí una particular relevancia el artículo 2 de la Constitución que asegura la participación de la ciudadanía en la voluntad estatal, a través de sus representantes o de manera directa.

En el ámbito local, la impronta de la participación incide en la propia dinámica del sistema de partidos, ya que el artículo 201 de la Constitución permite el establecimiento de partidos o agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales, los cuales harán la presentación de candidaturas para la elección de las autoridades locales.

Existe, además, una dimensión de este derecho que se materializa con la participación directa de las y los munícipes en la gestión pública local. Así, el artículo 203 de la Constitución establece el referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipal como mecanismos directos de participación local, cuyo ejercicio está supeditado a los ámbitos, requisitos y condiciones previstos por la Ley Orgánica de la Administración local. Se constitucionaliza, además, la figura del presupuesto participativo como factor decisivo para la inversión de los recursos municipales, en el entendido de que ello propicia la «integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local» (Art. 206 CD). Al ejercer su derecho de participación, las y los munícipes dejan de ser simples destinatarios de las decisiones tomadas por su respectivo gobierno local para convertirse en verdaderos co-

91 El derecho fundamental al medio ambiente es instituido en el artículo 67 de la Constitución.

92 Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios (17 de julio de 2007).

93 Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, (17 de julio de 2007), Artículo 79.

laboradores de estos, a la vez que poseen una mayor capacidad para controlar sus actuaciones.

El principio de solidaridad en relación con la inversión pública en el territorio nacional aparece por primera vez en el artículo 196 de la Constitución y es reiterado en su artículo 238, al abordarse los criterios de asignación del gasto público. Preciso es destacar que la inversión pública aparece pautada por dos principios que obedecen a criterios en contraste pero que se complementan entre sí: el principio de proporcionalidad y el de solidaridad. El primer principio supone que la inversión pública en las distintas demarcaciones geográficas se ajuste razonablemente a los aportes que estas realizan a la economía nacional. El segundo principio exige una asignación equitativa del gasto público en el territorio, lo que implica compartir las riquezas con las comunidades de menos recursos.⁹⁴ Dicho de otro modo:

[...] el principio de solidaridad y el sentido de justicia propio de la equidad, mantendrán un equilibrio que permita a los miembros de demarcaciones geográficas con menores aportes a la economía nacional a no caer en una especie de desamparo y recibir una inversión que a largo plazo les permita establecer un ambiente propicio para el desarrollo, pero sin afectar grave y negativamente a aquellas demarcaciones que, por razones de oportunidad o mayor desarrollo de la inversión privada, aportan de manera superior a la economía nacional.⁹⁵

El principio de subsidiariedad, se encuentra implícito en la relación entre los distintos niveles de gobierno. Nos referimos específicamente a su dimensión vertical que implica que el ejercicio de las competencias públicas debe recaer en las autoridades más próximas a los ciudadanos, es decir, en las autoridades locales, atendiendo a criterios de mayor eficacia y agilidad en la gestión pública. El espíritu de este principio se manifiesta con particular relevancia en el artículo 204 de la Constitución, que se refiere al deber estatal de propiciar tanto la transferencia de competencias como de recursos hacia los gobiernos locales, en el marco de un Estado Unitario Descentralizado. El legislador había acogido este principio con marcado interés, estableciendo al efecto que:

[...] el ayuntamiento está en una posición territorial y administrativa privilegiada para el ejercicio y gestión de las competencias propias, coordinadas o delegadas, por lo que el Estado desarrollará acciones tendentes a fortalecer sus capacidades

94 Prats (2012, p. 609).

95 Valera (2012, p. 477).

para mejorar la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de los(as) ciudadanos(as) de la gestión pública local.⁹⁶

El principio de responsabilidad, que es una cláusula general del régimen de gobierno contenido en el artículo 4 de la Constitución, se extiende al ámbito local bajo el supuesto de que sus encargados son responsables de sus actuaciones, todo lo cual es refrendado por el artículo 199 de la Constitución. Este principio de responsabilidad es particularmente sensible en lo que respecta a las obligaciones económicas que asumen las entidades locales, al punto de que nuestra Carta Sustantiva señala que las obligaciones económicas contraídas por los municipios, incluyendo las que tengan el aval del Estado, son de su responsabilidad. En lo que respecta al comportamiento de la Administración local, resulta aplicable el artículo 148 de la Constitución que consagra la responsabilidad civil que de manera conjunta y solidaria tienen las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas y jurídicas tanto por una actuación como por una omisión administrativa antijurídica. La responsabilidad del gobierno y la Administración local presupone un compromiso por parte de sus autoridades, funcionarios o agentes con el funcionamiento eficaz de los servicios públicos prestados por el Ayuntamiento.

El municipio como pieza angular de la organización territorial

El constituyente ha delineado con particular interés y cuidado todo lo relativo al régimen municipal, aún con mayor detalle que en el caso de las provincias y las regiones. Respecto de estas últimas, ha establecido su naturaleza y ubicación en la organización del territorio pero, a su vez, ha reservado al legislador, sin mayores detalles, todo lo relativo a su composición, organización, funcionamiento y número.⁹⁷ Por el contrario, el constituyente ha definido directamente las notas distintivas del régimen municipal, estableciendo que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales «constituyen la base del sistema político administrativo local» (Art. 199 CD). Con esto se asume que el municipio es la «la crisálida de la que brotan las libertades públicas y donde se desarrolla la varonil energía que acoraza todos los derechos individuales», como diría Angulo Guridi.⁹⁸ Se trata de una «sociedad natural

⁹⁶ Artículo 6, literal c) de la Ley No. 176-07.

⁹⁷ Artículos 196 y 197 de la Constitución dominicana. En el caso específico de las regiones, aparte de los aspectos mencionados, el legislador ha reservado al legislador la determinación de sus competencias (Art. 196).

⁹⁸ Ray Guevara (2015, p. 384).

organizada y reconocida jurídicamente por el Estado»,⁹⁹ que resulta ser el ente político administrativo más próximo al ciudadano(a), donde este(a) desarrolla la mayor parte de sus actividades.

En nuestro país, el espíritu democrático de los municipios fue una característica de la época colonial. El jurista e historiador Wenceslao Vega nos recuerda que:

[...] Para 1501, las ciudades de Santo Domingo, Concepción de La Vega y Santiago tuvieron sus autoridades locales, designadas por sus propios vecinos. Es el único caso de democracia directa de representación popular en el gobierno colonial y el sitio casi exclusivo donde los pobladores surgidos de estratos sociales inferiores pudieron ejercer alguna posición política.¹⁰⁰

Durante el período colonial los municipios habían logrado amplias potestades y privilegios, siendo los únicos casos de autogobierno que la metrópoli había permitido.¹⁰¹ Cabe resaltar, que la Constitución de Cádiz de 1812 que estuvo vigente en el país al final de la época colonial, otorgaba amplia autonomía a las provincias y a los municipios.¹⁰² Esto había inspirado el espíritu de nuestros patriotas de 1844, cuya consigna independentista se pronunció en contra del centralismo administrativo que los haitianos implementaron¹⁰³ durante la ocupación e invasión al país.

Estas ideas habían calado en el pensamiento de Juan Pablo Duarte, quien además había estado en España, especialmente en Barcelona, en contacto con estas tendencias. Es por ello que en su proyecto de Constitución, Duarte replanteó la tradicional división tripartita del poder e incluyó el Municipal como el primer poder del Estado.¹⁰⁴ Esta idea del *pouvoir* municipal había surgido en la Asamblea Constituyente de Francia de 1789 bajo el entendido de que los municipios tenían dos tipos de funciones que cumplir: por un lado, unas funciones propias e intrínsecas y otras que les eran delegadas por el Estado.¹⁰⁵ Por su parte, Duarte creyó en las municipalidades libres, independientes del Poder Ejecutivo y comprendió que los ayuntamientos iban a ser fundamentales en la vida democrática del país.¹⁰⁶ Sus ideas reflejan, además, la influencia de Alexis de Tocqueville, para quien el ayuntamiento era la base de la libertad de los pueblos, así como de Benjamin Constant, para quien el Poder Municipal

99 Cf. Torres (2005).

100 Vega (2006, p. 35).

101 Ibidem p. 224.

102 Ibidem p. 223.

103 Ibidem p. 223.

104 Ray Guevara (2006, pp. 383-384).

105 García de Enterría (1960, pp. 79-110).

106 Ray Guevara, Milton, (2006, p. 384).

era una especie de freno local al Gobierno central, el cual permitía y era baluarte de las libertades individuales.¹⁰⁷

A pesar de que nuestra primera Constitución no reconoció al Municipal como uno de los Poderes del Estado, los municipios fueron investidos de algunos poderes de autodeterminación.¹⁰⁸ Estos fueron desarrollados primigeniamente en la ley No. 32, del 30 de abril de 1845 que regulaba todo lo relativo a los ayuntamientos, asimilados como el gobierno económico y político de cada común. Posteriormente, se promulgó un conjunto de leyes que ampliaron la esfera de acción de los municipios llegando a consolidar su autonomía e independencia respecto de las demás ramas del poder. Sin embargo, solo las constituciones Post-Restauración de 1865 y 1866 reconocieron al Municipal como uno de los poderes del Estado. Cabe destacar que la autonomía de los gobiernos locales se vio tradicionalmente atenuada por la injerencia del Poder Ejecutivo en el seno de los mismos, especialmente en lo que respecta al régimen de las provincias, donde el gobierno interior de las mismas recaía en el Jefe Superior Político nombrado por aquél.¹⁰⁹

La autonomía municipal como pilar del proceso de descentralización

El artículo 199 de la Constitución consagra la autonomía municipal en términos amplios, constituyendo una verdadera garantía institucional que, como tal, impide su deformación o vaciamiento de contenido por parte del legislador. Así, el artículo 199 de esta reconoce expresamente que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales:

[...] 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.

Es apreciable que el constituyente ha reconocido el carácter autónomo de estas entidades locales que dotadas de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, pueden adquirir derechos y contraer obligaciones asumiendo la responsabilidad de sus actuaciones. Ello comporta, además, la capacidad de

¹⁰⁷ Ibidem p. 384.

¹⁰⁸ Vega, (2006, p. 223).

¹⁰⁹ Esto inició con el Art. 140 de nuestra primera Constitución, el 6 de noviembre de 1844 y permaneció en otras reformas posteriores.

dirección política y gestión de los intereses de la comunidad sin injerencias de otros poderes del Estado, siempre bajo las condiciones establecidas en la Constitución y las leyes que rigen la materia. Sin embargo, esto amerita una serie de precisiones que abordaremos a continuación.

En primer lugar, la autonomía no implica soberanía, en el entendido que:

[...] la soberanía es configurada por la Constitución como un atributo exclusivo del Estado, por lo que en el orden formal y sustantivo que ella preside no caben poderes ni órganos soberanos. No obstante, estos sí son partícipes del ejercicio de la soberanía a los que está confiada la actividad directa del Estado. —TC/0001/15, de 28 de enero—.

Por tanto, concordamos con lo afirmado por el Tribunal Constitucional español en el sentido de que «dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido» en el contexto de un Estado unitario descentralizado.¹¹⁰ De esto se deriva que, si bien es cierto que los problemas locales pueden ameritar una política municipal distinta de la del Estado,¹¹¹ el gobierno municipal está sujeto a un principio de coordinación que apela a su «capacidad de armonizarse con los demás niveles superiores de la Administración Pública y no manejarse aisladamente».¹¹² Asimismo, están sujetos al poder de fiscalización del Estado, ejercido en su caso no solo por la Cámara de Cuentas, sino también por la Contraloría General de la República.¹¹³ A esto se suma el control ejercido por la vía jurisdiccional a través del Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional, en el marco de sus respectivas competencias, así como los controles políticos, legislativos y presupuestarios que ejerce el Poder Legislativo.¹¹⁴ Lo anterior, sin desmedro del control ejercido por las y los municipios, quienes participan en la gestión municipal de conformidad con la Constitución y las leyes.

Importa destacar que la autonomía no opera *in abstracto*, sino que tiene distintas vertientes o manifestaciones que entrelazadas entre sí determinan su alcance. En su dimensión funcional y para el caso específico de los entes locales, implica tomar en consideración la naturaleza democrática y representativa de los gobiernos locales, elegidos por el voto directo de las y los municipios cada

110 Sentencia STC 04/1981, del 2 de febrero de 1981, FJ3, emitida por el Tribunal Constitucional español.

111 Cf. Palomino (2000, p. 223).

112 Artículo 6, literal 6) de la Ley No. 176-07.

113 De conformidad con lo que dispone el artículo 261 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, de fecha 17 de julio de 2017.

114 Véase TC/305/14, de 22 de diciembre, párr. 11.18.

cuatro años. Esta dimensión de la autonomía alude al autogobierno local que impide que como regla general estos estén sujetos a órdenes e instrucciones administrativas de otros niveles de gobierno en el ejercicio de sus funciones. Incluye, además, la potestad de definir sus propias políticas, estrategias, metas y objetivos dentro de marco constitucional y legal vigente.¹¹⁵

También existe una dimensión administrativa, que alude a la capacidad de auto organización y autoadministración de los entes locales, por lo que éstos pueden dotarse y disponer de sus propias estructuras, así como asignar cometidos a sus responsables para alcanzar los objetivos propuestos. La Constitución solamente predetermina la estructura organizativa básica de los municipios y los distritos municipales,¹¹⁶ donde los Ayuntamientos se encuentran conformados por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores (antes, Concejo Municipal) y la Alcaldía (antes, Sindicatura) (Art. 201 CD). En el caso de los distritos municipales, su gobierno está cargo de una Junta de Distrito, integrada por un director o directora y una Junta de Vocales (Art. 201, párr. I). Mientras que la Alcaldía y la Junta de Distrito actúan como órgano ejecutivo de los municipios y los distritos municipales, respectivamente, el Concejo de Regidores y la Junta de Vocales cumplen funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización (Art. 201 CD).

Por su parte, la dimensión financiera de la autonomía supone, como cuestión preliminar, tomar en consideración que una parte importante de los ingresos municipales proviene de los recursos asignados del presupuesto nacional, al mismo tiempo que en el marco de la política económica nacional, el Estado debe coadyuvar con la suficiencia financiera de los Ayuntamientos de modo que estos puedan cumplir cabalmente sus funciones. Esto explica que el artículo 3 de la Ley No. 166-03, de 6 de octubre de 2003, haya dispuesto que a partir del 2005 la participación de los Ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos será de un 10% (diez por ciento), incluyendo los ingresos adicionales y los recargos.

La imposición de arbitrios por parte de los ayuntamientos es otra de las formas de contribuir con su suficiencia financiera. La Constitución consagra su facultad de establecer arbitrios que de manera expresa establezca la ley, «siempre que los mismos no coliden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes» (Art. 200). En este orden, la gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios ha sido asimilada por el legislador como parte de la autonomía financiera de los ayuntamientos, sin desmedro de los límites impuestos por la Constitución

115 Sánchez Morón (2016, p. 358). Al respecto, el autor extrapola estas características a la dimensión política de la autonomía local.

116 Prats (2012, p. 626).

y las leyes. Destacamos que la Constitución de 2010 no mantiene la antigua potestad del Presidente de anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos.

En su dimensión presupuestaria, la autonomía implica que sean los propios ayuntamientos los encargados de la formulación, aprobación y ejecución de su presupuesto. Ello admite ciertas limitaciones impuestas por la propia Constitución y por el legislador. En lo que respecta a la Constitución, esta impone dos límites que resultan compatibles con la autonomía presupuestaria: por una parte, el deber de mantener las apropiaciones y erogaciones destinadas a toda clase de servicios, de conformidad con la ley y por otro, la inversión de recursos mediante el desarrollo progresivo de los presupuestos participativos.

La dimensión normativa es otras de las manifestaciones de la autonomía reconocida explícitamente por el artículo 199 de la Constitución. Esta resulta vital para que los gobiernos locales puedan cumplir sus cometidos de manera autónoma. Esta potestad normativa se materializa básicamente a través de la facultad reconocida a los ayuntamientos de emitir disposiciones generales de carácter normativo destinadas a regir la vida municipal y los servicios prestados por la Administración local. Las normas emitidas por los entes locales tienen fuerza de ley en sentido material, por lo que son de carácter obligatorio en el ámbito de su demarcación territorial y su inobservancia es sancionada en proporción a la gravedad de la falta. Asimismo, esta potestad no escapa al control de los tribunales, de modo que estos pueden pronunciarse sobre la eventual infracción de las normas municipales a la Constitución y las leyes.

Si bien el legislador ha precisado los límites en los cuales se desenvuelve la autonomía municipal es necesario que deje un margen de acción lo suficientemente amplio para que los gobiernos locales puedan adaptar su régimen propio a sus preferencias políticas y a los intereses particulares del municipio, en el entendido que los problemas de este deben ser analizados y solucionados en su seno, en razón de su mayor proximidad a las comunidades y de conformidad con la autonomía que les corresponde como entidades políticas investidas de legitimación democrática directa. De ahí que, el legislador haya previsto que a través de las ordenanzas y los reglamentos los ayuntamientos «podrán adecuar y complementar las disposiciones legales a fin de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades locales y a las peculiaridades y características de sus comunidades».¹¹⁷

Importa resaltar que la autonomía no tiene un alcance unívoco ni se aplica en iguales términos a los distintos entes y órganos respecto de los cuales se proclama.¹¹⁸ Se trata más bien de una noción gradual cuya intensidad se encuentra

117 Artículo 9, párrafo, de la Ley No. 176-07.

118 Véase sentencia TC/0001/2015, de 28 de enero, del Tribunal Constitucional dominicano. Párr. 9.1.16.

determinada por algunos elementos que implican tomar en consideración la naturaleza de las funciones que le confiere la Constitución, la regulación orgánico-legal que desarrolla su régimen normativo, así como los mecanismos de interacción e independencia objetiva con otros poderes u órganos.¹¹⁹

En el caso particular de los gobiernos locales, ha quedado establecido que su sistema político administrativo descansa tanto en los municipios como en los distritos municipales. Ambos entes se encuentran protegidos constitucionalmente y gozan de libertad de autogestión con la consecuente responsabilidad por sus actuaciones. Sin embargo, el legislador, quien determina el marco legal en el cual se desenvuelven éstos, ha concebido a los distritos municipales como entes desconcentrados del Ayuntamiento, en atención a «la necesidad de eficientizar la Administración local de los municipios en áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares», tal cual ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional dominicano.¹²⁰ Por tanto, aunque los directores y vocales de los distritos municipales tienen en su demarcación territorial las mismas atribuciones que los alcaldes y regidores del municipio al cual pertenecen, el legislador puede imponer ciertas restricciones y excepciones en relación con algunas competencias, todo lo cual, en principio, es constitucionalmente admisible.¹²¹ De ahí que, algunas atribuciones reconocidas a los directores y vocales de los distritos municipales requieran la previa autorización del Concejo de Regidores.¹²²

Por otra parte, conviene cuestionarnos lo siguiente: ¿La consagración constitucional de la autonomía municipal implica el reconocimiento de un conjunto determinado de competencias o potestades en favor de los entes locales? En primer término, más allá de lo establecido por el precitado artículo 199, en particular lo relativo al «uso del suelo», la Constitución no establece un listado específico de competencias que deban ser necesariamente ejercidas por los ayuntamientos. Al contrario, se reserva al legislador el establecimiento y regulación concreta de estas, por lo que los municipios no pueden «arrogarse nuevas competencias con el pretexto de interpretar su autonomía en sentido figurado y amplísimo, ni menos invadir competencias de otros órganos del Estado, así como tampoco las de otros municipios, en especial los municipios menores».¹²³

Es importante destacar que el legislador no puede imponer limitaciones que sean de tal magnitud que el autogobierno municipal «quede interiormente vaciado, pierda la posibilidad de su actuación enérgica, y solo pueda llevar una

119 Ibidem Párr. 9.1.16.

120 Sentencia TC/0152/13, del Tribunal Constitucional dominicano, Párr. 10.1.5.

121 Ibidem Párr. 10.1.10.

122 Véase artículo 82 de la Ley No. 176-07.

123 García (2003, p. 414).

vida aparente». ¹²⁴ Esto último vulneraría el contenido constitucionalmente garantizado de la autonomía municipal, puesto que ella «implica por definición la existencia de determinadas esferas en manos municipales para la gestión de los intereses locales correspondientes sobre la base de criterios políticos propios». ¹²⁵ Si bien la determinación de este contenido esencial o núcleo duro del autogobierno local puede resultar una tarea compleja, ello ha de apreciarse en cada caso concreto, tomando en consideración, «la evolución histórica de la materia de que se trate y las diversas cristalizaciones históricas del autogobierno», ¹²⁶ sin que suponga el «bloqueo o congelación de la institución en el estadio de su evolución al momento de su recepción constitucional. Antes al contrario, la garantía permite la persistencia de esa evolución, así como la introducción de reformas o mutaciones razonables». ¹²⁷

Esto explica que algunas tareas que originalmente se encontraban en manos de los ayuntamientos, hoy en día se sitúen como competencias coordinadas o asumidas directamente por el Estado y, por el contrario, que la evolución de la institución traiga consigo la asunción de nuevas competencias por parte de los gobiernos locales. Estas tareas las pueden desarrollar en exclusiva, de manera coordinada con otras administraciones o bien pueden tratarse de competencias delegadas por el Gobierno central para asegurar mayor eficacia, transparencia y participación ciudadana en los asuntos considerados de interés local. ¹²⁸ El espíritu del legislador constituyente del 2010 es que el Estado propicie «la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con la Constitución y la ley». De modo que la política descentralizadora del Estado exige que los municipios asuman más tareas y cometidos en beneficio de la comunidad, todo lo cual conlleva la implementación de «políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos» (Art. 204 CD). De hecho, la legislación municipal, que se adelantó a la propia reforma constitucional, se encuentra atravesada por el espíritu de descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, desarrollando competencias y potestades necesarias para que estos puedan asumir la gestión de los intereses más cercanos a sus respectivas comunidades.

124 Parejo (2000, p. 43).

125 Prats (2012 p. 624).

126 Parejo (2000,48). La afirmación se realiza conforme a la jurisprudencia constitucional alemana.

127 Ibidem, p.48.

128 Artículo 18 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios.

Reflexión final

Podemos afirmar que la actual Constitución dominicana apuesta por el desarrollo y consolidación de un municipio capaz de superar viejos obstáculos que lo situaban como una especie de cenicienta en la organización del Estado dependiente del Poder Ejecutivo. A tal fin, la autonomía municipal se sitúa como una herramienta útil que les habilita para ejercer sus competencias con una libertad de autogestión exenta de injerencias y controles innecesarios por parte de otros entes u órganos de la Administración Pública. Al mismo tiempo, la autonomía abre los cauces para una mayor implicación de la sociedad civil en el entramado estatal.¹²⁹ A ello apuesta la Constitución dominicana en la medida en que no solo somete las actuaciones de los entes locales al control social de las personas, sino que otorga jerarquía constitucional al referendo, plebiscitos y a la iniciativa normativa municipal como mecanismos directos de participación local. A esto se suma el desarrollo progresivo de presupuestos participativos como factor decisivo en la inversión de los recursos municipales.

Aunque reconocemos que esta autonomía debe ser ejercida dentro de un marco legal que regule las potestades, organización y funcionamiento de los entes locales, somos partícipes de que el legislador debe dejar un margen de actuación razonable para que los ayuntamientos puedan ejercer una verdadera labor de autogobierno de forma que puedan atender a las necesidades específicas de su territorio con un criterio político propio. Esto no le exime de dar cumplimiento a las reservas de ley que se derivan del Título IX de la Constitución y, en consecuencia, regular los aspectos relativos al ordenamiento del territorio y de la Administración local. Pues, como afirmé en ocasión de la audiencia solemne del quinto lustro del Tribunal Constitucional de la República Dominicana:

[...] las omisiones legislativas terminan por constituir, a la larga una lesión a la supremacía constitucional tan perjudicial como la adopción consciente de leyes inconstitucionales: en ambos casos la función dirigente de la Carta Magna es quebrada con consecuencias nefastas para la paz social y el bienestar general de la ciudadanía.

Finalmente, nos interesa destacar que, así como las distintas normas y actos de los entes locales pueden ser impugnados de conformidad con lo establecido por la Constitución y las leyes, de igual manera estos entes gozan de las prerrogativas necesarias para defender sus atribuciones frente a cualesquiera actos de otros niveles de gobierno que puedan afectar su autonomía. En su primer

129 Carro Fernández (1998, p. 68). A propósito de las raíces históricas de la autonomía municipal.

lustro, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a distintos temas que tocan las bases constitucionales de la Administración local, dando lugar a un desarrollo jurisprudencial que resulta imprescindible para comprender la efectividad de las disposiciones constitucionales y legales que regulan el estatus jurídico de los entes locales.¹³⁰

Bibliografía

Carro, J.L. (1998). El debate sobre la autonomía municipal. *Revista de Administración Pública*. 147, (pp.59-95).

Cassagne, J.C. (2010). *Derecho Administrativo*. Tomo I. Perú: Palestra.

Castillo, R.J. (2009). *Escritos reunidos 1. Ensayos, 1887-1907*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación.

Valera, M. (2012). En *Constitución comentada*, Finjus, 3era. Edición, p. 477.

García Belaunde, D. (2003). Estado y municipio en el Perú. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

García de Enterría, E. (1960). Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. *Revista de Administración Pública*, 33, pp. (79-107).

Hernández, A.M. (2003). *Derecho Municipal, Parte General*. En *Serie Doctrina Jurídica*, 159. México: Universidad Autónoma de México.

Llenas, A. (2007). *Ensayos y apuntes diversos*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación.

Martínez, M. (2007). *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Palacín, G. (2010). *Ensayos y apuntes pedagógicos*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación.

¹³⁰ A modo ilustrativo, podemos mencionar las siguientes decisiones: TC/0061/12, TC0152/13, TC/0067/13, TC/0100/13, TC/0259/14, TC/0226/14, TC/0177/14, TC/0338/14, TC/0138/15, TC/0418/15, TC/0260/15, TC/283/16, TC/230/16, entre otras.

Palomino, J. La Autonomía Municipal en la Constitución Peruana de 1993, en Constitución, Municipio y Garantía Institucional, Luciano Parejo Alfonso, Editora Jurídica Grijley, Lima Perú p. 223.

Parejo, L. (2000). Constitución, municipio y garantía institucional. Lima: Jurídica Grijley.

Prats, E.J. (2012). Derecho Constitucional. Vol. II. Santo Domingo: Ius Novum.

Ray Guevara, M. (2015). Vivir en Constitución. Discursos del presidente del Tribunal Constitucional. Vol. I. Santo Domingo: Búho.

Sánchez, M. (2016). Derecho Administrativo, Parte General. Madrid: Tecnos.

Torres, P. (2005). La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. En Serie Doctrina Jurídica, 268. México: Universidad Autónoma de México.

Vega, W. (2006). Historia del Derecho dominicano. Santo Domingo: Amigo del Hogar.

Constitución comentada, AAVV, Finjus, 3era. Edición, 2012.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: HACIA EL GOBIERNO ABIERTO

Zulima Sánchez Sánchez

Resumen:

Este artículo analiza la importancia de la participación de las personas en la toma de decisiones en el ámbito local desde el Derecho Administrativo. La participación está directamente relacionada con el acceso a la información y la rendición de cuentas que se engloban en el concepto de gobierno abierto. Se analizan los mecanismos que existen en la actualidad de participación orgánica y funcional en el ámbito municipal con el fin de dar una visión de las posibilidades que tienen estas figuras para conseguir hacer más efectivo el derecho a la buena Administración.

Palabras claves: Administración local, Derecho Administrativo, participación ciudadana, derechos del ciudadano. Información, Gobierno abierto.

Bases jurídicas de la participación ciudadana en el ámbito municipal y situación actual

La participación ciudadana en el ámbito municipal ha sido para los gobernantes locales una opción escasamente utilizada, y ello pese a su importante función, ya que permite involucrarse con los munícipes y los ciudadanos en la elaboración de políticas de la ciudad o para conocer su parecer sobre ciertas materias, escuchar su opinión, ser conscientes de las denuncias de situaciones que afectan a la seguridad ciudadana, a los servicios esenciales, necesidades básicas y canalizar sus iniciativas o permitirles indicar cuál es el modelo de ciudad o municipio en el que quieren vivir, así como las mejoras prioritarias que se deberían acometer. En algunos casos se ha ido más allá y se ha permitido que los ciudadanos formaran parte de los procedimientos de elaboración de políticas, o de la ejecución de una parte del presupuesto municipal. Han

existido grandes diferencias entre municipios en el desarrollo efectivo de la participación, precisamente por haberse entendido ésta como algo que podía ser utilizado o no, en función del modelo de política que el equipo de gobierno del municipio o el alcalde quisiera llevar a cabo.

Desde una perspectiva jurídica esta forma de comprender la participación resulta contraria a la idea que el artículo 1 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios proclama. Esta norma pretende asegurar que puedan ejercer sus funciones y competencias en el marco de unos principios desarrollados como objeto de su actuación: «promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales».

La norma se aprobó tras la entrada del nuevo milenio, momento en el que en todas las constituciones objeto de reforma en el continente americano dedicaban una parte de su articulado al derecho de participación y desarrollaban de forma concreta los mecanismos más adecuados para su utilización. Se tomó como referencia la realidad de que en buena partes de países se empezaba a reconocer el derecho de participación directa como un mecanismo para encontrar un equilibrio entre la democracia representativa que reconocen todas las Cartas Magnas y la necesidad de que el ciudadano sea escuchado de manera periódica y no solo una vez cada cuatro años como resultado de ese mandato. Esta situación fue el resultado final de la reacción cívica que comenzó en los años sesenta y proclamaba una política de movimientos en demanda de la democracia que, aseguraban, se había perdido. El sistema representativo debía ser reformado.¹³¹

La principal reforma se abrió camino en el ámbito local anglosajón y alemán en los años setenta. En esa época se apuesta por la inserción de figuras participativas en el ámbito local y la recuperación de algunas formas de democracia directa. A partir de este momento se desencadena un fenómeno que ha sido bautizado con el nombre de *Partizipationseuphorie* de Schmitt y Glaeser¹³² y asimilado por otros muchos autores,¹³³ y que culmina en las reformas que en las normas o en los nuevos textos constitucionales se van introduciendo en cada país. Asimismo, se incluye el concepto participativo en la propia Constitución dominicana además de en la Ley del Distrito Nacional y los Municipios. En concreto, en el Título IX, relativo a la Administración local, la Sección III del Capítulo II, enuncia los mecanismos directos de participación política local: referéndum, plebiscito e iniciativa normativa municipal (artículo 203). Y en el artículo 206 se hace referencia a una figura de participación en la gestión

131 Schmitter (1995, p. 167).

132 Cf. Schmitt-Glaeser (1973).

133 Sánchez (2004, p. 24).

administrativa: el presupuesto participativo. Todos estos preceptos están en conexión con la cláusula del Estado democrático que se reconoce en la Constitución en el artículo 4 cuando define la forma de gobierno de esta manera.

La participación se reconoce no solo para mayores de edad sino también para los niños y niñas dominicanos. Por tanto, y teniendo en cuenta el artículo 56.13 en relación con el 55.13, los menores deben ser llamados también a colaborar en el diseño de la política de los pueblos y ciudades del país. Años antes, la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios ya regulaba en su articulado las cuestiones básicas que los gobiernos locales deben tener en cuenta a la hora de elaborar sus políticas y también hablaba de la necesidad de debatir con la ciudadanía el modelo de ciudad.

El derecho de participación, por consiguiente, ha sido desarrollado por las últimas reformas normativas, aunque sería importante que se configurara no solo como un derecho, sino que también supusiera una obligación para los poderes públicos de promover la participación para la elaboración de las políticas públicas. Esta participación no solo debe ser colectiva o asociativa, sino que también debe fomentarse la participación individual. Con esta nueva interpretación más comprometida con la cláusula del Estado social y los derechos sociales, se pretende que los ciudadanos estén presentes y puedan ser informados de la actividad de las administraciones, cuestión que por otro lado ya venía reclamándose desde hace tiempo. La normativa por tanto, reconoce esos derechos que tienen las personas, también lo hace la Ley 107-13 de Procedimiento Administrativo en el artículo 4.9 y 6.10 sobre los principios de actuación administrativa y muy especialmente en el nuevo procedimiento de elaboración de normas administrativas y planes (artículos 30 y 31). Pero ¿se aplica?

Parece que, en los últimos años, los representantes no han olvidado incluir en sus políticas aspectos como la participación y el acceso a la información, discurso habitual en las elecciones municipales. También estos dos aspectos que forman dos pilares básicos del gobierno abierto o Estado abierto, se han obviado en las nuevas normas. ¿Pero cuantas iniciativas participativas se ponen en práctica? Realmente son pocas y muchas se suceden en los mismos municipios con alcaldes comprometidos, pero con grandes oscilaciones entre administraciones locales.

Los políticos desconfían de la participación, unos, los más pragmáticos, se acogen a los resultados electorales internacionales que suceden a experiencias participativas y que no muestran un panorama especialmente beneficioso para nuestros representantes. Otros recuerdan que la Constitución declara que nuestro sistema político es el de la democracia representativa, por lo que la responsabilidad y la rendición de cuentas, al final, recae sobre el representante elegido democráticamente. ¿Qué beneficio encontraría en asumir propuestas

ciudadanas, cuando luego él responde exclusivamente de las consecuencias de éstas? Otros entienden que la participación solo vela por los intereses particulares de los que participan, individualmente o a través de asociaciones, y ello deslegitima las propuestas que se realizan, a lo cual nada puede alegarse. Efectivamente nuestros representantes son los encargados de que sus decisiones siempre se tomen en beneficio del interés general, si bien los ciudadanos no siempre entienden que sea ésta la base que sustenta la toma de decisiones en las administraciones locales —ni tampoco en otros niveles administrativos—.

Pero sucede, en cualquier caso, que nuestro texto constitucional y también la normativa municipal y de procedimiento administrativo, imponen el deber de fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Este precepto es el origen de figuras de participación política como el referendo, el plebiscito o la iniciativa normativa municipal, la exigencia de establecer períodos de información pública para elaborar normas y planes, la posibilidad de abrir un debate sobre el modelo de ciudad antes de iniciar una reforma urbanística, la participación orgánica en el Consejo Económico y Social, en comités de seguimiento o en consejos comunitarios municipales o en el cabildo abierto o el ejercicio de acciones para la defensa de bienes de uso común. Es decir, que la democracia representativa debe coexistir con figuras de participación directa y esta convivencia es imprescindible para conseguir una buena calidad de la democracia.

Por un lado se favorece el debate democrático, la preocupación por las políticas de la ciudad, se consigue que nuestros representantes obtengan información sobre los intereses de la ciudadanía y así se consigue el reto impuesto por la carta de Gobierno abierto que apuesta por «empoderar» a los ciudadanos y fortalecer las democracias y a los propios gobiernos locales o regionales. Este es el reto que desde hace diez años pretende la gobernanza, la transparencia y en la actualidad el denominado Gobierno o Estado abierto. Y cuando aún queda mucho por andar para que nuestros representantes vean en la participación un aliado para el buen gobierno y la buena administración en lugar de una amenaza, la realidad se impone y los últimos movimientos sociales y protestas ciudadanas hacen que los gobiernos de diferentes países caminen hacia una nueva realidad en la que la participación se hace más efectiva: el gobierno abierto.¹³⁴

134 C.f. Hessel (2010). En República Dominicana fueron especialmente importantes el movimiento a favor de la educación que reclamaba más fondos para ésta partida presupuestaria. El que surgió como consecuencia de la explotación minera de Loma Miranda y en los últimos meses, como en otros países, solicitando más transparencia y un control más efectivo de la corrupción.

El gobierno abierto

Si en los años 60 se produjo una reivindicación social que reclamaba más participación, varios acontecimientos sucedidos en 2010 y 2011 han hecho que la ciudadanía reclame un papel más activo en nuestras democracias, inmersas en una crisis que puede que no sea solo económica. Por un lado, se necesita una mayor transparencia por parte de las administraciones públicas y los Gobiernos nacionales, regionales y locales. Para ello es necesario que el derecho de acceso a la información sea real y efectivo. También se solicita un papel más activo de la ciudadanía en la toma de decisiones, pues esta quiere tener derecho a ser oída. Wikileaks o el caso de los Panamá Papers han demostrado no solo que los ciudadanos demandan información, sino que los empleados públicos, quebrantando su deber de confidencialidad, filtran datos de las instituciones. Tal vez ha llegado el momento de analizar si es pertinente que se hagan públicas antes de que sean divulgadas por otros.

También el movimiento 15 M en España, y que se ha manifestado en otros lugares como Grecia, Islandia, Estados Unidos o Francia y que ahora llega a República Dominicana con fuerza reclamando un control mayor de la corrupción, centra su principal actuación en la esfera municipal. Las asambleas que con posterioridad se han ido celebrando ponen de manifiesto la intención de las personas que forman parte del movimiento de empoderarse como ciudadanos participando en la vida política del Estado y de las ciudades y pueblos, recurriendo a los mecanismos que existen de participación o de solicitud de acceso a la información. Las administraciones locales deben estar preparadas para esta nueva situación y en función del modelo de participación que prefieran deberán adaptar sus reglamentos, pues la Ley obliga a la regulación de la participación en cada municipio. Esta demanda participativa tiene una explicación.

El control de los políticos se lleva acabo de forma natural mediante el propio juego de la política por los partidos de la oposición, el poder judicial e internamente por los propios políticos dentro de cada partido. Pero estos mecanismos de control han ido perdiendo su eficacia, como ya hemos visto, por ejemplo, en la dificultad que en muchas ocasiones tiene el control de los concejales con los problemas en el acceso a la información. Incluso hay autores como Ovejero que advierte que la rivalidad política no favorece la virtud, «el mal político desplaza al honesto».¹³⁵ La escasez en los mecanismos de control de la actuación política es otra de las causas de la crisis en la representación y de la demanda de mayor participación directa. También se ha criticado la falta de democracia interna dentro de los propios partidos.¹³⁶

135 Cf. Ovejero (1999).

136 Cf. Sánchez (2013).

En este nuevo escenario es imprescindible un cambio en la mentalidad de nuestros representantes y también debe haber un cambio en los ciudadanos y en toda persona que se relacione con la Administración local. Los políticos municipales han de afrontar la participación como un respeto a las generaciones pasadas. El desafío para la democracia en los procesos electorales, es tener en cuenta al pueblo más allá de cada cuatro años, y para ello la participación ha de ser el resultado de un análisis de la información que las instituciones pongan a disposición de los ciudadanos, así como de un diálogo abierto. En los últimos años las nuevas tecnologías permiten que la información sea fluida desde las administraciones a los ciudadanos, pero este mecanismo debería también servir para que la opinión de la ciudadanía llegue a los altos cargos de nuestras administraciones locales en forma de participación no solo colectiva sino también individual.

Existen mecanismos técnicos y jurídicos para que la participación sea posible, pero ¿interesa? Parece que aún queda mucho por aprender para que la participación cumpla con ese papel de reforzar nuestras democracias, pero puede que a éstas y a los propios ciudadanos no les quede tanto tiempo. Hay que moverse deprisa, hay que modificar la mentalidad y la normativa para dar un paso en el modelo participativo de la Administración local de los años 70 en aquella euforia y de principios del milenio. Casi medio siglo más tarde debe plasmarse la evolución que se ha producido en esta materia y que se ha acelerado en los últimos dos años. Es el momento de la participación eficaz y real, necesaria para el equilibrio entre la democracia representativa y la directa, necesaria para salir de la crisis económica e institucional. Es tiempo de utilizar las nuevas tecnologías de la información como herramienta para conseguirlo: es el momento del gobierno abierto y de las ciudades inteligentes.

El gobierno abierto se define como un cambio de mentalidad en el sistema tradicional de comprender y aplicar el Poder Ejecutivo. Basado en los principios de transparencia, participación y colaboración — o coordinación interadministrativa y ciudadana—, implica: la necesidad de transparencia en la actividad, toma de decisiones y ejecución del gasto público (open data) así como la colaboración con la ciudadanía en la toma de decisiones mediante mecanismos de participación que sirvan también de control de la actividad administrativa (open action). Para ello se deben implantar y mejorar las nuevas tecnologías que serán el mecanismo que permita este nuevo modelo de gobierno, el gobierno abierto (open government).

Los orígenes del gobierno abierto son definidos ya por McDermott que describe el memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto de la Casa Blanca de 2009. En ese documento se pedía a la Administración de los Estados Unidos que se elaboraran una serie de recomendaciones para establecer mecanismos

de transparencia y colaboración que la hicieran más eficiente y eficaz en el gobierno y toma de decisiones.¹³⁷

En cuanto a los principios que se establecen como esenciales para el gobierno abierto, estos se basan en la transparencia, lo que requiere que las administraciones públicas y los gobiernos, así también los municipales, faciliten información a los ciudadanos sobre su actividad lo que permitirá completar el proceso de rendición de cuentas. Esa información debe ser relativa a la gestión de recursos y a su actividad y debe estar disponible y accesible de forma sencilla. Para ello deben ayudarse de las nuevas tecnologías. Eso sí, no tan solo eso, sino que una página web institucional puede ser tan enredada que, aunque esté disponible, no permita el acceso de forma fácil a determinados expedientes —contratación, ejecución del gasto, etcétera—.

Otro de los principios que rigen el gobierno abierto es el de participación. Realmente pensamos que ésta es la razón de ser del gobierno abierto porque de nada serviría acceder a la información si luego no hay mecanismos que permitan mejorar las formas en que se toman decisiones, reclamar la ineficacia o colaborar con la Administración desde la participación política o administrativa. Empoderar al ciudadano y permitir que observe parte de los procesos desde dentro, dé su opinión y se involucre, no es solo beneficioso para su desarrollo como ciudadano, sino para la supervivencia de la propia democracia y para el fortalecimiento de la educación cívica y, por ende, de la propia democracia. La participación permite tomar decisiones acertadas y que tengan un buen funcionamiento en la práctica, y para ello también es importante que las propias administraciones se coordinen entre sí y divulguen los resultados de los procesos participativos. Se trata de conseguir que la participación se incluya dentro del principio de coordinación entre las administraciones públicas: cooperación.

Por lo que se refiere al concepto de ciudad inteligente, Edward Glaser en 2011 ya indicaba la importancia de que la ciudad y la gran concentración de población en algunas de ellas, como sucede en el Distrito Nacional, sea el motor del conocimiento, del cambio, de la evolución y del desarrollo, de reproducción de ideas y de percibir hacia dónde se dirige la demanda social, el desarrollo y la evolución de los países.¹³⁸ Nada nuevo, ya que de esto ya hablaron Platón y Sócrates sobre Atenas. Los políticos deben ser capaces de analizar hacia dónde se dirige la demanda ciudadana para poder evitar uno de los mayores riesgos de los gobiernos y las administraciones: la anquilosis institucional. García de Enterría la describía cuando las instituciones y las organizaciones públicas dejaban de ser útiles y de servir a los fines que justificaban su existencia.

¹³⁷ McDermott (2010, p. 401).

¹³⁸ Cf. Glaeser (2011).

El concepto de Smart City obligaría a que las políticas públicas municipales consigan el éxito mediante la cooperación entre las autoridades y todos los agentes económicos y sociales y con una implicación directa de los ciudadanos. Esta es la única forma de hacer realidad el desarrollo sostenible. Esta es la teoría que aparece en el libro blanco Smart City y que resalta como elementos fundamentales de las ciudades que las políticas tengan en cuenta el espacio urbano, un sistema de infraestructuras adecuado, redes y plataformas inteligentes que permitan gestionar servicios de forma eficiente, proteger recursos, y conseguir eficiencia energética y por último una ciudadanía que ejerza de eje vertebrador. Las ciudades inteligentes deben desarrollar políticas siguiendo los principios del desarrollo sostenible, aplicando una gestión eficiente a todas las escalas y tomando la innovación tecnológica como importante punto de apoyo.¹³⁹ Los datos que se pueden analizar sobre el comportamiento de la población (big data), pueden servir para ser eficientes en la prestación de servicios y analizar el comportamiento de la población. Estos datos pueden ser una pauta para abrir un diálogo con la ciudadanía sobre servicios esenciales, pero no como única herramienta de actuación.

Transparencia, esencial para la participación

No debe parecer que los únicos responsables en la crisis democrática son nuestros representantes. Los ciudadanos han entrado también en una suerte de idiocia —entendida en el sentido griego de la palabra: ciudadanos que, teniendo todos los derechos políticos, solo se dedicaban a su crecimiento económico y personal— que les ha hecho permanecer inactivos durante tiempo, sin vigilar el interés común. En los últimos años se ha producido un cambio, pero hay que seguir trabajando para modificar ese letargo ciudadano. Esa despreocupación no es gratuita, algunos autores opinan que ha existido una constante tendencia a mantener a los ciudadanos en minoría de edad política permanente. Esta situación ha servido para justificar a las teorías de aquellos que afirmaban que la crisis de la democracia representativa se debía a los ciudadanos. Por ello se debe educar e informar a los ciudadanos a la vez que se les debe permitir participar de forma más activa. Esta es la única forma de que se llegue a la mayoría de edad necesaria para la participación.

Para terminar con la crisis se debe empezar por construir un «pueblo adulto» como así lo apunta Carracedo recordando a Giner de los Ríos.¹⁴⁰ Por tanto, la educación debe ser el principal objetivo para los gobiernos locales, autonómicos o nacionales. Para que el ciudadano participe en la administración de

139 Libro Blanco Smart Cities, ed. Imprintia, Madrid 2012.

140 Rubio Carracedo (2000, p. 80).

forma responsable, es primordial una educación cívica que revele la importancia que la participación en la toma de las decisiones tiene para el pueblo y ello porque para aprovecharse de los bienes de la sociedad hay que someterse a sus cargas.¹⁴¹ Pero existe otro concepto, a parte de la educación, unido plenamente a la participación: la información. La transparencia en los procesos de decisión y los trámites de información pública se han ido instaurando en los procedimientos administrativos en los últimos años. La labor que las nuevas tecnologías están cumpliendo en la transparencia de la Administración, en la metáfora del «edificio de cristal», es innegable. Esta es la justificación que se tiene que incluir en cualquier análisis sobre la participación, la problemática de la información y la importancia que puede cobrar internet como mecanismo idóneo de intercambio de información entre la Administración y la ciudadanía. Estos tres conceptos juntos forman pues el gobierno abierto.

Parece necesario crear una nueva sociedad que esté cívicamente comprometida y más apegada a la suerte de su comunidad.¹⁴² Se trata de recuperar el sentimiento cívico.¹⁴³ Y ello porque la sociedad en que vivimos tiende a hacernos olvidar uno de los campos en que el individuo llega a su pleno desarrollo: su participación en la comunidad. Para ello es imprescindible que exista transparencia e información, que como veremos, es la base de algunos mecanismos de participación en el ámbito municipal.

En la Ley 176-07, en el artículo 222, se regula de forma concreta lo que se reconoce como el principio general de acceso a la información, mientras que en el artículo 225 versa sobre la Oficina de Acceso a la Información Municipal. Además, entre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración de la Ley 107-13, el derecho se reconoce expresamente en el artículo 4.9 y concretamente en el 4.21, con mención expresa a la Ley 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública.¹⁴⁴ Además, el derecho se refuerza con la responsabilidad de los empleados públicos que denieguen de manera no justificada o motivada el acceso a esa información, así como también la regulación de estas normas de aplicación en el ámbito municipal.

La Ley 176-07 regula la necesidad de suministrar información a los ciudadanos en el ámbito local en una doble vertiente: por un lado en relación con la actividad que se desarrolla por la corporación local (en el artículo 223 y 224) y por otro para fomentar la participación ciudadana (en el artículo 221). Como vemos ambos conceptos se encuentran sumamente conectados desde antes de que Obama ideara el concepto de Gobierno abierto en su memorando.

141 Tocqueville (1999, p. 42).

142 Cf. Sandel (1996).

143 Cf. Sánchez (1980).

144 Esta norma ha sido desarrollada por un reglamento de desarrollo a la ley aprobado por Decreto 130-05 de 25 de febrero.

Oficinas de Acceso a la Información Municipal

La información al ciudadano sobre la actividad municipal ha sufrido modificaciones que deben seguir implementándose. Por un lado, mediante las Oficinas de Acceso a la Información Municipal (OAIM) que suponen una ayuda esencial para que la Administración comunique todo lo que en ella sucede e informe a los ciudadanos de trámites, organización y procedimientos, además de su versión web, en ciertos casos. Por otro lado, también tiene un papel fundamental la posible implementación de una ventanilla única que permitiría realizar todo tipo de trámites, además de un lugar donde se pueda acceder a toda la información general relativa a los requisitos que se deben satisfacer por materias, no solo en el ámbito local, sino en el nacional. Aplicando el artículo 225, se establecen las características y requisitos de las oficinas municipales de información. Todas las peticiones de expedientes o documentos se canalizarán a través de dicha oficina.

El derecho a la información administrativa en la Administración local ha de ser más minuciosamente protegido que en otras administraciones ya que las actuaciones de esta afectarán de forma más directa a la vida de los municipios. Esta es la causa de que el ciudadano tenga más posibilidades de participación en este ámbito y por ello, una adecuada información le permitirá conocer la existencia de esos mecanismos que pueden modificar las decisiones tomadas —o participar en el proceso de decisión— en el ámbito municipal y de esta manera su participación, si desea ejercitarla, sea más eficaz.

El derecho a la información recoge el acceso a expedientes, la consulta de archivos y registros administrativos y también el derecho de acceso a acuerdos municipales. Este derecho se desarrolla e interpreta en relación con la Ley 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública antes mencionada y su reglamento de desarrollo. La cláusula de reconocimiento del derecho a la información y de acceso a archivos y registros en el ámbito local, debe ser interpretada de acuerdo con la posterior Ley 107-13 de derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento. Por ello el artículo 15 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios que habla sobre los derechos y deberes de los municipios, no debe restringirse solo a éstos, sino que son aplicables a toda persona en lo relativo al acceso a la información.

Por tanto, el apartado 15. 5 que reconoce el derecho de a consultar los archivos y registros de los ayuntamientos y a obtener copias y certificados de los documentos de dominio público municipal, no es un derecho exclusivo de los municipios sino de toda persona, desde la entrada en vigor de la Ley 107-13. Por ello, pensamos que no es exigible la condición de municipio para el acceso a dicha información, como así se desprende del tenor literal del precepto.

Las Oficinas de Acceso a la Información Municipal deben estar presentes en todas las ciudades y en aquellas donde existe más población en cada Distrito. Su implantación es lenta y supone adoptar cambios en la organización municipal, como así ha sucedido en otros países.¹⁴⁵ La forma en que se suministra la información ha ido avanzando de manera desigual y se articula en las diferentes administraciones públicas de manera diversa. El éxito de estas oficinas puede producir en la actualidad desconcierto entre los ciudadanos que encuentran información en los dos niveles de administraciones territoriales — el central y el local— y que también la encuentran especializada en cada Ministerio. Esta situación debería corregirse, porque además hay oficinas que se han especializado en diversas materias —atención a empresarios, jóvenes, turismo, etcétera—, deberían aunarse esfuerzos y evitar así duplicidades. Para ello ha de existir algún órgano de coordinación de las mismas. La ventanilla única, que en ocasiones también ha realizado las funciones de las oficinas de información y que se han implementado con éxito, puede ser una solución.

En cuanto a esa obligación de informar y de ser transparente en el actuar local, se debería reforzar en los reglamentos de desarrollo y uniformar la necesidad de dar publicidad de las sesiones del Concejo Municipal. A esta garantía de transparencia se añade la necesidad de publicación de los acuerdos en aplicación de la Ley 107-13 así como el derecho a conocer el sentido del voto de cada uno de los regidores en las sesiones (artículo 55.VI). Sería bueno poder acceder al contenido de estas sesiones a través de la web institucional (si existe).

Por último, con relación a la información administrativa en general, también es importante la obligación de la Administración local con respecto a las asociaciones y las organizaciones de la sociedad civil (artículo 227 de la Ley 176-07). Éstas deberían tener reforzado ese derecho de todo ciudadano a obtener información como mecanismos de desarrollo de la participación en la vida local. Sería importante que los reglamentos de funcionamiento interno y de participación promovieran la participación colectiva en la vida municipal y la fomentaran con garantías tan importantes como la de informar a éstas de su actividad y al resto de los ciudadanos con relación a la existencia y actuación de este tipo de entidades. En este sentido puede ser interesante consultar algunas sentencias que hacen efectivo el derecho para estos colectivos en otros países.¹⁴⁶ Además de estos criterios, el artículo 246 de la Ley 176-07, obliga a que los servidores públicos municipales sean transparentes, expliquen a la sociedad sus acciones y respondan ante los incumplimientos. Además, se obliga a publicar la evolución del gasto municipal de forma periódica.

¹⁴⁵ Del Río (2002, p. 61).

¹⁴⁶ Vid. (TSJ Cast-León (Bur) , S 10-12-1999, núm. 1088/1999, rec. 1308/1998. Pte: González García, Begaña).

Papel de la sociedad de la información

En la última década se ha producido un cambio en las relaciones entre todos los individuos, derivado de la incursión de las nuevas tecnologías en el intercambio de información. Esta situación ha supuesto una nueva forma de comunicación cuyas repercusiones pueden compararse a lo que en su día supuso la revolución industrial, que transformó el modelo de sociedad, el económico y también obligó a la adaptación de los Estados y su administración a esa nueva realidad. Nos encontramos ante una época en la que existe libertad de información, que anuncia la llegada de una reestructuración social que nace de la transformación de la realidad burguesa industrial en la sociedad digital tecnológica.

Este nuevo modelo se forja a sí mismo utilizando las nuevas tecnologías configuradas en principio como un canal más al servicio del mercado, que la sociedad aprovecha como mecanismo de transmisión de la información y, con ello, del poder. Esto se traduce en la aparición de una forma de acceso universal a la educación, a la cultura que cala de tal forma en la sociedad que lleva a los poderes públicos, a las instituciones y a buena parte de los gobernantes de los diferentes niveles territoriales a utilizarlas en sus relaciones con los ciudadanos. Primero, por su calado social en ciertos sectores y como mecanismo político y, posteriormente introduciéndose también en la Administración para mejorar su eficacia, lo que debería servir para simplificar los procedimientos y facilitar la información al ciudadano en sus relaciones con la Administración.

Desgraciadamente no siempre es así.

Esta revolución es especialmente ventajosa en el ámbito local ya que permite terminar con las barreras que se encontraban ciertos sectores derivados de su situación geográfica. También es una forma de ayudar a terminar con el desequilibrio social y aislamiento geográfico, permitiendo el acceso de todos a todo tipo de información, libre y en tiempo real. Así se entiende que la nueva era de las tecnologías suponga el principio de una auténtica revolución social en el acceso a la información y permita, en un futuro, que todo tipo de ciudadano se acerque a la cultura — música, lectura, ciencia— sin que esto suponga coste alguno. Pero lo más importante, que todos también puedan hacerlo y que la Administración ponga a disposición del ciudadano la documentación necesaria en un lenguaje claro para que cualquiera tenga derecho a recopilar información y pueda relacionarse con las administraciones públicas sin necesidad de que ello sea costoso, sin tener que adaptar nuestro horario y con solo un ordenador o un teléfono móvil de última generación.

La exigencia de simplificación administrativa establecida por todas las normas que hablan de mejor regulación y que se encuentra latente en el derecho a

la buena administración, obliga a utilizar como herramienta para su implementación real la modernización de la Administración. Esta modernización exige una nueva organización, una reducción y simplificación procedimental y una apuesta por la administración electrónica.¹⁴⁷ Estos tres elementos deben ser tenidos en cuenta para que la Administración electrónica cumpla su objetivo.

Los ayuntamientos afrontan con dificultad el reto de implantación de la Administración electrónica. La carta de servicios electrónicos varía mucho en los ayuntamientos en función del número de habitantes y también de las decisiones que al respecto adoptan sus gobernantes. La escasez de recursos financieros y humanos de que disponen muchos municipios hace que sea ésta una tarea complicada.

Esta situación también se ha presentado en otros países. En España, en 2007, se obligó a empezar a implementar la Administración electrónica, en aquel momento muchos de los municipios se quedaron «a mitad de camino» en sus proyectos de modernización, sobre todo en los municipios entre los 300 y 1,000 habitantes y que de hecho suponen el 63% de los municipios españoles. Por ello fue esencial en este caso el trabajo que pudieron desarrollar las diputaciones que, ahora que se obliga a la tramitación electrónica de los procedimientos, están cumpliendo un papel de apoyo esencial. En este sentido, el Ministerio de Administración Pública puede ser un buen apoyo para estas instituciones y para acercar los procedimientos a lugares más alejados de la capital.

Regulación en la normativa municipal: La participación

El artículo 1 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios proclaman como objeto de su actuación:

[...] La presente ley tiene por objeto, normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, asegurándoles que puedan ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherente; promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales.

La ley, por tanto, se sustenta sobre dos pilares: su autonomía y la participación que tiene como fin la consolidación de un debate político abierto con las comunidades para «el manejo de los asuntos públicos locales» y por tanto sobre las principales políticas de la ciudad. Como consecuencia de la impor-

147 Cf. Villajero (2008).

tancia que se le da a las figuras de democracia directa, existen unos estándares mínimos necesarios para la protección de la participación, como la exigencia de que todos los municipios cuenten con la participación en la elaboración de planes y normas (artículos 30 y 31 de la Ley 107-13).

También deberían contar con un reglamento que contenga las normas de organización de la participación (artículo 226, párrafo I de la Ley 176-07) y que se utilicen las figuras de participación que la norma reconoce. Dichos estándares deberán ser tenidos en cuenta por todo tipo de municipios, sea cual sea su población y extensión.

El texto de la Ley 176-07 permite tres posibles formas de participación, aunque no se haga esta clasificación en la propia norma. Comenzaremos analizando la participación en la función política local, luego veremos la participación funcional y por último algunos ejemplos de la participación orgánica. Estos preceptos se encuentran a lo largo de la ley, algunos en articulado independiente, otros forman parte del Capítulo II (artículos 226 y ss.) que plasma un gran número de mecanismos de participación en la gestión municipal.

Participación en la función política local mediante consultas: referéndum y plebiscito municipal

El artículo 15.1 reconoce la participación política indirecta a través de las elecciones, máxima forma de democracia representativa en el ámbito local. El derecho permite el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Pero nos referiremos aquí a la consulta popular que es una forma de participación en la función política local, la cual se puede ejercitar mediante la figura del referéndum local y el plebiscito municipal, y que se plasma en los artículos 233 y 234 de la Ley 176-07. La Constitución dominicana consagra ambos sistemas como expresión de tal participación ciudadana en su artículo 204.

El artículo 233 de la Ley 176-07, reconoce el derecho de referéndum municipal. Su objeto es la de que el Ayuntamiento pida a la comunidad que se pronuncie sobre una propuesta normativa en el ámbito municipal o sobre otros temas de política u organización municipal. Por tanto, solo pueden someterse a referéndum cuestiones que sean competencia de la Administración local (ver artículo 233-II).

El ámbito subjetivo aparece en el artículo 233 I, y de este se puede extraer que no solo tendrá la iniciativa para realizar el referéndum de oficio el propio Ayuntamiento, sino que los ciudadanos también pueden solicitar su celebración con la exigencia de que figuren en el registro electoral y que lo presenten un 5% de ciudadanos y ciudadanas. El objeto de la consulta debe tratarse de temas que sean competencia municipal, no delegada de otros niveles superiores y de especial trascendencia para los vecinos.

Por otro lado, se excluyen las materias relativas a la Hacienda Municipal, esto es, tanto la aprobación de ordenanzas fiscales como del presupuesto municipal, así como las cuestiones que sean contrarias a derecho o vulneren los derechos fundamentales. Esta exclusión no supone la imposibilidad de tratar en referéndum o consulta popular cuestiones que impliquen un cambio en los presupuestos, lo cual será frecuente en muchos casos.¹⁴⁸

En cuanto a la necesidad de que la consulta sea sobre temas de especial trascendencia para los vecinos, debe afirmarse que debe tratarse de cuestiones objetivas y no políticas ya que este último control se realiza mediante el acuerdo del pleno para solicitar la autorización al Gobierno de celebrar la consulta. Por tanto, atendiendo a esas cuestiones objetivas, la consulta solo se podrá denegar cuando sea claramente carente de interés o sobre cuestiones normales o habituales de la vida ciudadana y que por tanto sean contrarias al principio de eficacia administrativa.

El resultado de la consulta obliga a los gobiernos locales según se regula en el párrafo III del artículo 233. Sucede lo mismo con el plebiscito que se regula en el artículo 234 y cuyo objeto se ciñe a la consulta sobre lineamientos generales en materia de medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial. Los criterios para su solicitud son como los del referéndum.

Participación funcional

Encuestas

Las nuevas tecnologías hacen posible analizar estados de opinión de la ciudadanía sobre ciertos aspectos, ya sean generales o bien concretos de la actuación municipal de manera más informal. Puede decirse que es una forma barata de realizar consultas. Además, se pueden realizar de diferentes formas: SMS, desde una página web institucional a la que se acceda con datos personales con posibilidad de una única participación, consultando en las juntas de distrito o en consejos. En materia urbanística se puede utilizar para ofrecer varias opciones a la celebración de un proyecto, también en materia de actividades culturales, de prestación de un servicio o en materia de contratos públicos. El problema fundamental que presentan estas medias es la fiabilidad del resultado. Este no se debe equiparar al de una consulta, que está llena de garantías.¹⁴⁹

Por ello el resultado de las encuestas o sondeos de opinión no debe ser la motivación o único fundamento de la decisión que tome el gobierno lo-

¹⁴⁸ Rivero (1997, p. 92).

¹⁴⁹ Sánchez (1992, p. 319).

cal. Puede decirse que este mecanismo supone un pulso político, ya que hacer caso omiso a una manifestación masiva contraria a una medida política podría ser una contraproducente propaganda electoral. Tal vez por este motivo sean raramente utilizadas, así como por resultar económicamente costosas. Debe mencionarse aquí, que la falta de un padrón o listado de ciudadanos del propio municipio dificulta esta participación, ya que no todos los vecinos de un municipio tienen derecho a votar, aunque desde luego, su opinión sería importante en la definición de las políticas de la ciudad.

Iniciativa normativa municipal

La iniciativa normativa municipal reconocida constitucionalmente en el artículo 203, es una forma de participación directa que ha sido infravalorada en la práctica participativa. La figura de la iniciativa es, por tanto, un derecho reconocido legalmente y no solo un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la administración dependiendo de que los representantes estimen conveniente utilizarlo o no. La figura de la iniciativa es pues una forma de participación directa en la función política.

La iniciativa normativa es una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta o su inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente por las cámaras o por el municipio; pero esta figura de participación también es una forma de apostar por el gobierno abierto. La elaboración de leyes en materia de iniciativa popular que permita la participación en el municipio supondrá un fomento participativo.

Debemos recordar que, hasta este momento, la participación en la elaboración de normas en el ámbito del municipio se permite en varias fases gracias al propio procedimiento articulado por la nueva Ley 107-13 para la actuación reglamentaria, y que admitía la participación en varias fases como la información pública, la de información a los afectados de forma directa por la norma o, en algunos casos, la intervención en la propia elaboración de texto que luego debería seguir el procedimiento de aprobación reglamentaria. La iniciativa popular da un paso más en esta participación ya que permite que sean los ciudadanos los que propongan el propio texto que debe ser aprobado. Las nuevas tecnologías permiten que la recogida de firmas sea mucho más sencilla, así como la redacción de la norma de manera participada.

Presupuesto participativo

Su objeto es establecer mecanismos de participación de la ciudadanía tanto en la discusión como en la elaboración y el seguimiento del presupuesto de los municipios. Por tanto, es el ejemplo por excelencia de participación en las funciones propias de la Administración, dado que el ciudadano es parte

del proceso de toma de decisión y también de ejecución mediante los comités de seguimiento y control del artículo 243 y 244 de la Ley 176-07, y también mediante los Comités de Auditoría Social o Comités Comunitarios de Obras del artículo 245 de la misma norma. El reconocimiento de este derecho es constitucional en el artículo 206 y la Ley 176-07 regula todo el proceso en el artículo 236 a 239.

Participación orgánica

Asambleas seccionales, de barrios o bloques

Reguladas en el artículo 241, tienen su origen en las Juntas Municipales de Distrito, siguiendo a Mercadal Vidal. Son órganos territoriales de gestión desconcentrada, orientados a mejorar la gestión municipal y a facilitar la participación ciudadana. Su composición, organización y esfera territorial se establecerá en un reglamento que se entenderá como parte del Reglamento Orgánico.¹⁵⁰ Forman parte de las formas de participación orgánica.

Tienen su razón de ser en municipios de gran número de habitantes, ya que su labor es la de desconcentrar territorialmente las competencias del Ayuntamiento. Esto pudiera producir que, en la práctica, la participación real sea mayor o en municipios muy pequeños o en las grandes ciudades que en las intermedias, ya que por lo general, descuidan este tipo de figuras.

A diferencia de los consejos sectoriales, las Juntas Municipales de Distrito tienen competencias delegadas de los ayuntamientos para la gestión de determinadas materias. En algunos casos cuentan también con una dotación económica para hacer efectivas dichas actuaciones.

Consejos sectoriales

No se regulan expresamente en la ley, pero sí en algunos reglamentos. Son órganos de canalización de la participación ciudadana en los asuntos locales y su creación es reglamentaria, siendo también una forma de participación orgánica. Sus funciones son únicamente consultivas, de informar y proponer medidas con relación a la actividad que corresponda al consejo. Por tanto, las funciones son dobles: responder lo que estimen conveniente en relación con las propuestas o iniciativas que se le remitan desde el Ayuntamiento y hacer propuestas en el ámbito material que se les ha asignado. A diferencia de las anteriores no cuentan con potestades suficientes para emitir actos administrativos.

Por sus funciones podemos decir que son estos órganos que fomentan la

¹⁵⁰ Mercadal (1998, p. 939).

información o, incluso, la comunicación administrativa, ya que producen relaciones circulares de información: de la Administración local a los ciudadanos afectados y de éstos a la Administración, mediante la respuesta a las consultas que se le realicen.

Consejo Económico y Social Municipal

Regulado en el artículo 252 de la Ley 176-07, se trata de un órgano sobre todo consultivo para el diseño de las políticas públicas, planificación y gestión municipal. Están formados por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y también del propio Ayuntamiento. J.L. Rivero ha alertado sobre los efectos que produce la asistencia a los consejos de representantes de la propia Administración local afirmando que «si la función de estos consejos es conocer el parecer de un grupo cualificado de agentes sociales, esta función se desvirtúa cuando en la emisión de ese parecer participan también, con mayor o menor peso numérico, representantes de la propia Administración».¹⁵¹

Conclusiones

El carácter bifronte de la Administración local obligará a cambiar la forma de tomar decisiones. La legislación administrativa va evolucionando para incorporar esa nueva mentalidad en la forma de gobernar en la Administración local. Este cambio que afecta a ciudadanos, administraciones y políticos es el resultado de unos años en los que tal vez hayan escaseado los mecanismos de control. Se deberá tender a modernizar la Administración, hacerla más ágil y asequible para todos. Han de utilizarse las nuevas tecnologías para ayudar a que la Administración sea más eficiente, más transparente y con procesos que abran paso a mecanismos de participación. El Gobierno abierto debe ser una realidad.

Por eso es importante que muchos de esos cambios que afectan a servicios que prestan los municipios, al medio ambiente, al urbanismo o al consumo, sean realizados desde el sosiego, cuidando la técnica legislativa, integrando las exigencias de las normas y también de los acuerdos que el Estado dominicano ha firmado, como en el caso del Gobierno abierto. Estamos ante una nueva revolución social e institucional que no debe caer en errores anteriores, que exige una nueva mentalidad. Esta nueva etapa pasa por una labor jurídica de aprobación de normas y actos meditada y con la implicación de la ciudadanía. Por un mayor control de la actividad administrativa y de la discrecionalidad de

¹⁵¹ Rivero (1997, p. 140).

su actuación por tribunales especializados y de ámbito local y por una política cuidada de los representantes municipales para integrar a la ciudadanía que, cada vez más aprisa, va saliendo de la idiocia.

Bibliografía

Alcántara, M., y Cabezas, L. (2013). Selección de Candidatos y Elaboración de Programas en los Partidos Políticos Latinoamericanos. Valencia: Tirant Lo Blanc.

Cohen, J., & Arto, A. (1992). Civil Society and political Theory. London: The MIT Press.

Cohen, J., & Rogers, J. (1995). Associations and democracy. London: The MIT Press.

Del Río Fernández, A.L y Borraz, S. (2002). La implantación de las oficinas de atención en el sector público local. *Análisis Local* 43, 61-70.

García de Enterría, E. (1977). La participación del administrado en las funciones administrativas. Homenaje a Segismundo Royo-Villalona, Madrid: Moneda y Crédito.

Muñoz, S. (1977). Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *RAP*, 84, 532.

Glaeser, E. (2011). El triunfo de las ciudades. Madrid: Taurus.

Hessel, S. (2010). Indignados. Madrid: Destino.

McDermott, P. (...). Bulding Open Fovernment. *Fovernment Information Quaterly*, 27, pp. 401.

Muñoz Machado, S. (1988). Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Madrid: Civitas.

Ovejero, F. (1999). La política de la desconfianza. *Agenda*, 2, pp...

Rivero Ysern, J.L. (1997). Manual de Derecho Local. Madrid: Civitas.

Rubio Carracedo, J. (2000). ¿Cansancio de la democracia a acomodo de los

políticos?. Claves de Razón Práctica, 105, p. 80.

Sánchez Morón, M. (1980). La participación del ciudadano en la Administración Pública. Madrid: C.E.C.

Sánchez Sánchez, Z. (2004). Estudio práctico de las Asociaciones, democracia directa y otras formas de participación, (ciudad): Lex Nova.

Tocqueville, A. (199). La democracia en América. Madrid: Alianza.

Villarejo Galende, H. (2008). La simplificación administrativa en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la administración electrónica española y el desafío que plantea su trasposición. Revista de Derecho de la Unión Europea, 14, p.

VV.AA. (2011). Experiencias de éxito en Administración de las entidades locales. Madrid: FEMP.

SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y PRESTACIONES ASISTENCIALES

Aracelis A. Fernández Estrella

Resumen:

El servicio público tiene su base constitucional en la consagración expresa de la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho (art. 7). Servicio público es un término genérico que abarca los distintos tipos de prestaciones que realiza la Administración Pública, mientras que las prestaciones asistenciales se refieren, específicamente, a aquellos servicios que tocan de forma más inmediata a ámbitos protegidos por los derechos fundamentales de las personas. Para el ámbito de la Administración local es la propia Ley 176-07 la que determina su competencia en esta materia, así como su forma de gestión (directa o indirecta). En el caso concreto del ADN los principales servicios públicos y prestaciones asistenciales que gestiona son: recogida de residuos y barrido de calles, mercados, cementerios, cuerpo de bomberos, seguridad y vigilancia ciudadana, funeraria, asistencia médica, equidad de género y asistencia social a grupos vulnerables.

Palabras Claves: servicios públicos, prestaciones asistenciales, Estado social, ayuntamientos, Administración local, ADN.

Introducción

En las siguientes líneas abordaremos algunos aspectos relativos a los servicios públicos y las prestaciones asistenciales en el ámbito de la Administración local. Para ello iniciaremos explicando las bases constitucionales del servicio público en la República Dominicana. Hechas estas precisiones pasaremos a estudiar el concepto de servicio público y, en particular, el de las prestaciones asistenciales en el ámbito de los ayuntamientos, su configuración jurídica y organización. Por último, y a los fines de retratar de la manera más fiel que podamos la concreción de la administración de los servicios públicos y de las prestaciones asistenciales en los ayuntamientos de nuestro país, pasamos a señalar los aspectos esenciales de los principales servicios-prestaciones asisten-

ciales que realiza el Ayuntamiento del Distrito Nacional (en adelante, ADN). Bases constitucionales del servicio público en la República Dominicana

El servicio público tiene su base constitucional en la consagración expresa de la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 7 de la Constitución). En este sentido, se establece como función esencial del Estado:

[...] 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.

Mientras que el Estado de Derecho se refiere a la vinculación de las distintas actuaciones de la Administración y poderes del Estado al ordenamiento jurídico establecido, encabezado por la Constitución, el Estado social, por su parte, se refiere a los contenidos sociales de ese Derecho. En este sentido, para que el Estado de Derecho sea también un Estado social,

[...] ha de intervenir en las posiciones jurídicas (especialmente en las de carácter patrimonial, aunque no solo en ellas) de los tácticamente más favorecidos para que sea posible realizar el fin estatal de conseguir más igualdad y más justicia social.¹⁵²

El principio de igualdad en el que se sustentan las políticas sociales de los Estados, en la Constitución dominicana (en adelante, CD) se regula en el artículo 39, en términos de que:

[...] todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión pública o filosófica, condición social o personal.¹⁵³

152 Rodríguez (2007, p. 19).

153 En consecuencia con este derecho la CD en el mismo artículo establece que:

«1) La República Dominicana condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;

[...] Se trata, en otras palabras, del paso del Estado liberal clásico al llamado Estado de bienestar, Estado social o Estado intervencionista. El fenómeno se traduce al plano constitucional en la incorporación a las Constituciones de mandatos de intervención, de preceptos finalistas que, formulados de un modo u otro, pretenden señalar al Estado objetivos de política económica o social. La Constitución española de 1978 es [...] un buen ejemplo de este fenómeno.¹⁵⁴

Según Rodríguez de Santiago, los elementos que integran el contenido de la cláusula social del Estado son: a) la ayuda al individuo en la necesidad y la pobreza y la responsabilidad estatal con respecto a un mínimo existencial adecuado a la dignidad de la persona; b) más igualdad mediante la superación de las diferencias sociales y el control sobre las relaciones de dependencia; c) seguridad social frente a los riesgos y contingencias vitales; d) responsabilidad estatal de contribuir a la creación de una situación económica que permita la participación de todos en el bienestar.¹⁵⁵

En la República Dominicana buena parte del contenido de la cláusula social del Estado dominicano se concreta en la CD en la sección II, del capítulo I del título II, relativa a los derechos económicos que esta configura como derechos fundamentales. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la libertad de empresa (artículo 50), el de propiedad (artículo 51), el de propiedad intelectual (artículo 52), al consumidor (artículo 53), el de la seguridad alimentaria (artículo 54), el de la familia (artículo 55), especial protección a las personas más vulnerables: menores de edad, personas de la tercera edad y discapacitados (artículos 56-58), a la vivienda (artículo 59), seguridad social (art. 60), salud (artículo 61), trabajo (artículo 62) y, educación (artículo 63).

A diferencia de otras constituciones tales como la española, la CD no distingue en su texto entre derechos fundamentales y principios rectores de la política social del Estado dominicano. En este sentido, la CD confiere el grado

- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias.
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades de género.
- 5) El Estado deberá promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado».

154 De Otto (2001, p. 42).

155 Rodríguez (2007, p. 23).

de derecho fundamental a contenidos que por su naturaleza constituyen principios rectores de la política social y económica del Estado. Es decir, a contenidos que necesitan de la actuación interventora del legislador, el cual deberá concretizar el alcance de la actuación del Estado en el cumplimiento de ese contenido. En efecto, algunos de estos derechos, como por ejemplo, el derecho a la vivienda, se configura en realidad como un principio rector de la política social y económica del Estado, ya que la propia CD señala que el acceso a este derecho deberá ser concretizado a través de leyes, de manera que son ellas las que determinarán el nivel de protección que este derecho recibirá del Estado, y ese nivel de protección será el que determinará su grado de exigibilidad ante los poderes públicos. Caso distinto constituye, por ejemplo, el derecho a la educación, el cual está también configurado como un derecho social en la CD y en ella se determina que el Estado está obligado a garantizar educación pública y gratuita en los niveles inicial, básico y medio. Es así, que en caso de incumplimiento de este derecho el particular podrá recurrir de forma directa a alguno de los procedimientos especiales creados por la CD de 2010 para la protección de derechos fundamentales.

De ello resulta que, aunque la CD configura estos contenidos como derechos sociales y económicos fundamentales, será necesario ir al propio texto constitucional para determinar si en realidad se trata de un derecho social susceptible de protección directa o si, por el contrario, nos encontramos frente a un principio rector de la política social del Estado, el cual deberá ser concretizado por las leyes que se promulguen al efecto.¹⁵⁶

En la República Dominicana el cumplimiento efectivo de estos derechos está a cargo de los distintos órganos y organizaciones que integran el Estado, fundamentalmente del Gobierno y la Administración central, por un lado, y de los ayuntamientos, por otro.

Configuración jurídica de los ayuntamientos

Los ayuntamientos son las entidades administrativas y de gobierno más cercanas al ciudadano. Para aproximadamente nueve millones y medio de personas que habitan en la República Dominicana, de acuerdo al último censo nacional de población y vivienda realizado en el año 2010,¹⁵⁷ solo existe un Gobierno central, mientras que, para ese mismo número de personas existen 151 ayuntamientos distribuidos en todo el territorio nacional. La organización y competencias de los ayuntamientos del Distrito Nacional y de los munici-

¹⁵⁶ Fernández (2012, p. 388).

¹⁵⁷ No obstante, algunos datos extraoficiales señalan que actualmente la República Dominicana tiene una población de aproximadamente once millones de personas.

prios se regulan constitucionalmente en el Capítulo II del Título IX (artículos 196-207). Al igual que con respecto al Presidente, los senadores y diputados, los alcaldes son elegidos por el pueblo a través de comicios electorales que se celebran cada cuatro años (artículo 209 CD).

La CD no dice mucho sobre la organización y competencias de los ayuntamientos. La misma se limita a señalar que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local, que son personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, que gozan de patrimonio propio, y autonomía presupuestaria: 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 la Constitución y las leyes (artículo 199 CD).

En cuanto a su organización, según señala el artículo 201 de la CD, el Ayuntamiento, como órgano de gobierno del municipio está constituido por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario y de fiscalización que se denomina concejo de regidores —integrado por los regidores—, y un órgano ejecutivo o alcaldía a cargo del alcalde. Estos órganos son independientes en el ejercicio de sus funciones y están interrelacionados en virtud de las atribuciones, competencias y obligaciones que le confiere la Constitución y la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, de fecha 22 de junio de 2007 —en adelante: Ley núm. 176-07—, en su artículo 31.

Organización de los servicios públicos y las prestaciones asistenciales en los ayuntamientos, en especial, el caso del ADN

Definición de servicios públicos y prestaciones asistenciales

La realización del Estado social que configura nuestra Constitución se hace efectiva a través de la prestación de servicios públicos. En este sentido, el servicio público ha sido definido como una organización creada por una persona administrativa para la satisfacción de una necesidad colectiva.

De acuerdo a la doctrina administrativista, la figura del servicio público surge de la transformación de la relación Administración Pública contra particular, donde la imagen de la Administración ya no solo representa una amenaza para la libertad de los particulares —téngase en cuenta las típicas funciones de policía, de regulación y sancionadora que ejerce la Administración Pública sobre los ciudadanos—, sino que también la Administración viene a suplir y a garantizar la prestación de determinados servicios que son imprescindibles para una vida mínimamente digna y que, por sí mismos, los particulares no son capaces de proveer en su totalidad. Al respecto, García de Enterría y Fernández señalan que:

[...] En este marco se ha ido desarrollando en el Derecho Público europeo continental la doctrina del servicio público, que parte de la asunción por la Administración de la responsabilidad de sectores enteros de actividad mediante un acto formal de publicatio de ésta, que desde ese momento queda bajo su directo control, tanto si la propia Administración se hace cargo directamente de su gestión, como si concede ésta a una empresa privada por ella seleccionada para que, a su riesgo y ventura, la desarrolle en las concretas condiciones previamente fijadas en el correspondiente proceso selectivo, según el esquema típico de la concesión, que es la figura matriz en torno a la cual se han articulado las demás variantes del hoy llamado contrato de gestión de servicios públicos.¹⁵⁸

Es así que, con el paso del tiempo y con la progresiva realización del Estado social constitucionalmente establecido, las administraciones públicas han ido ampliando la gama de servicios públicos que prestan a sus administrados a los fines de mejorar su calidad de vida. Estos servicios son muy variados y van desde la seguridad pública, la justicia, las relaciones exteriores, el transporte, el abastecimiento de agua, la educación, la sanidad, hasta la recogida de basura, por mencionar solo algunos. En las siguientes líneas, nos limitaremos a referirnos a los servicios públicos que prestan los ayuntamientos dominicanos en el marco de las competencias que nuestro ordenamiento jurídico les confiere. Para el ámbito de la Administración local, la Ley núm. 176-07 en su artículo 210, ha definido como servicios públicos municipales los que prestan los municipios en el ámbito de sus competencias propias, coordinadas o delegadas.

A este respecto, y antes de pasar a analizar los distintos servicios públicos que el legislador ha encomendado a las administraciones locales y los modelos de gestión que ha previsto para su prestación, hemos de hacer algunas precisiones con respecto al título de este trabajo, en concreto, en cuanto a las diferencias que existen entre los conceptos de “servicio público” y “prestaciones asistenciales”. En este orden, ha de aclararse que el servicio público o actividad de prestación de la Administración es un término genérico que abarca los distintos tipos de prestaciones que realiza la Administración Pública, mientras que, las prestaciones asistenciales se refieren, específicamente, a aquellos servicios que tocan de forma más inmediata a ámbitos protegidos por los derechos fundamentales de las personas. Rodríguez de Santiago¹⁵⁹ analiza esta diferencia aduciendo lo siguiente:

[...] En una aproximación más bien intuitiva —hay que reconocerlo—, a esta cuestión puede afirmarse que los servicios de agua, luz, teléfono, calefacción o

158 García & Fernández (2013, p. 70).

159 Rodríguez (2010, p. 50).

transporte inciden mediatamente sobre ámbitos protegidos por la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), en la medida en que el poder público garantiza a través de ellos un estándar material de condiciones de vida que el Estado considera en cada momento imprescindible.

[...] Frente a esto, las prestaciones específicamente sociales afectan inmediatamente a ámbitos protegidos por derechos fundamentales: la asistencia sanitaria, por ejemplo, a la intimidad personal (art. 18.1 CE) y a la integridad física y moral (art. 15 CE); y la asistencia en una residencia de ancianos también a la libertad personal (art. 17.1 CE). Se ha dicho que las prestaciones sociales se caracterizan por la creación de relaciones administrativas «de alta intensidad personal»,¹⁶⁰ este es el ámbito de la Administración de las prestaciones «a la medida de la persona».¹⁶¹

[...] Aquí «personal» significa en primer término, individual. En el ámbito de las necesidades de atención sanitaria, de atención de discapacidades, o de necesidad de consejo o asesoramiento para superar una drogodependencia no hay dos ciudadanos en las mismas circunstancias.¹⁶² Lo individual como referido a la persona concreta, es un elemento estructural con el que deben contar las organizaciones administrativas que se encargan de este tipo de funciones.¹⁶³

De conformidad con esta distinción, en lo adelante, nos referiremos a las prestaciones asistenciales como aquellos servicios públicos que, como señala Rodríguez de Santiago, afectan de forma inmediata los ámbitos de la persona, protegidos por los derechos fundamentales, en los que se crea una relación administrativa de alta intensidad personal, en la medida en que la prestación ha de ser realizada acorde a las necesidades concretas de la persona. Precisada esta cuestión vamos a analizar cómo se configuran los servicios públicos y las prestaciones asistenciales en nuestros ayuntamientos.

160 Expresión que utiliza Schmidt-Aßmann, “Zur Reform...”, p. 31, tomada de Peter Krause, “Empfiehl es sich, soziale Pflege und Betreuungsverhältnisse gesetzlich zu regeln?”, Verhandlungen des zweiundfünfzigsten deutschen Juristentages, Dictamen E, tomo 1 (dictámenes), Múnich, 1978, p. 11.

161 Expresión que utiliza Pitschas, “Formelles Sozialstaatsprinzip, materielle Grundrechtsverwirklichung und Organisation sozialer Dienstleistungen”, Viertel-jahresschrift für Sozialrecht, 1977, tomo 8, p. 152.

162 Krause, “Rechtsprobleme einer Konkretisierung von Dienst- und Sachleistungen”, en Wolfgang Gitter, Werner Thieme, Hans F. Zacher (cords.), Im Dienst des Sozialrechts. Festschrift für Georg Wannagat, Colonia-Berlin-Bonn-Múnich, 1981, p. 241.

163 La negrita es nuestra.

Competencia de los ayuntamientos en materia de servicios públicos y prestaciones asistenciales

La CD no precisa las competencias de los ayuntamientos en materia de servicios públicos y, más concretamente, de las prestaciones asistenciales, sino que es la Ley 176-07 la que, de conformidad con la Constitución, prevé estas cuestiones. A este respecto, en el artículo 18 de la misma manera establece que:

[...] El ayuntamiento ejercerá para la gestión de sus intereses las competencias propias, coordinadas y/o concurrentes atribuidas por la Constitución, la presente ley y las leyes sectoriales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades y lograr su mayor bienestar, prosperidad y de desarrollo. Las mismas se ejecutarán conforme a los principios de descentralización, subsidiariedad, coordinación, concurrencia, desconcentración, democracia local, participación, concertación, solidaridad social y equidad de género.

A este respecto ha de entenderse como competencias propias «aquellas cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a los municipios, de acuerdo a lo que especifique la Constitución, las leyes sectoriales y las que rijan las relaciones interadministrativas entre las diferentes instancias de la Administración Pública». Las competencias propias de los ayuntamientos vienen reguladas en el artículo 19 de la Ley núm. 176-07, entre las cuales destacan las siguientes: prevención y extinción de incendios; gestión del mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines; construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias; construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios; servicio de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos.

Por su parte la Ley 176-07 define como competencias coordinadas o compartidas,

[...] aquellas competencias en cuyo ejercicio, los diferentes entes de la Administración Pública le corresponden fases sucesivas o concurrentes, definiendo la ley la función específica, los reglamentos y los acuerdos entre los entes, la responsabilidad y financiación que corresponde a cada nivel de gobierno.

En este sentido, la mencionada Ley 176-07 precisa que los ayuntamientos, «podrán ejercer como competencias compartidas o coordinadas todas aquellas que corresponden a la función de la Administración Pública, salvo aquellas

que la Constitución le asigne exclusivamente al Gobierno central». ¹⁶⁴ —párrafo I del artículo 19—. Es así que, de acuerdo a lo apuntado por dicha ley, el límite para la ejecución de competencias compartidas estará puesto por la propia CD en relación con aquellas materias cuya competencia expresamente confiera al Gobierno central. Entre estas materias que constituyen un límite al ejercicio de estas competencias en materia de servicio público podríamos mencionar la defensa nacional. Por su parte, la Ley 176-07 en el párrafo I del artículo 19, textualmente establece que los ayuntamientos podrán ejercer competencias compartidas en las siguientes materias: a) la coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables, y principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes; b) coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público; c) coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud; d) promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos; e) coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; f) promoción de la cultura, el deporte y de la recreación; g) defensa civil, emergencias y previsión de desastres; h) promover la previsión de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos; i) desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras; y j) promoción y fomento del turismo.

La Ley 176-07 define como competencias delegadas «aquellas que el Gobierno central, previa aceptación, y con la garantía de la suficiencia financiera, transfiere parcial o totalmente al Ayuntamiento, para asegurar mayor eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en su ejercicio» —párrafo III, del artículo 18—.

Para que la delegación de competencia a un Ayuntamiento sea válida requiere de la aceptación por parte del Ayuntamiento al que se le delega. Asimismo, la disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones, duración de ésta y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera —párrafo II del artículo 19 de la Ley núm. 176-07—. ¹⁶⁵

¹⁶⁴ El subrayado es nuestro.

¹⁶⁵ En este mismo orden, el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley núm. 247-12, de fecha 14 de agosto de 2012 (en adelante, “Ley núm. 247-12”): “[...] Los órganos administrativos ejercerán, por sí mismos, las competencias que les han sido otorgadas salvo los casos de la delegación y desconcentración previstos de conformidad con la presente ley. Toda delegación, desconcentración o avocación de competencias asegurará los recursos financieros necesarios para su ejercicio.”

Gestión de los servicios públicos y las prestaciones asistenciales en el ADN

El artículo 199 de la CD reconoce a los ayuntamientos como entidades autónomas. Por su parte, el concepto de autonomía ha sido desarrollado por la Ley 176-07, la cual confirma a estas entidades en el ejercicio de las competencias y atribuciones que le son inherentes, entre ellas, las relativas a los servicios públicos y las prestaciones asistenciales. De esta manera, la autonomía de la que disponen estas organizaciones en estas materias conforme al texto constitucional, supone que los ayuntamientos tienen potestad para determinar su propia conducta en el ejercicio de las funciones que le son atribuidas. Ahora bien, tal como también señala el artículo 199 de la CD, esta capacidad de dirección que la misma les atribuye deberá ejercitarse dentro de los límites establecidos por la propia Constitución y por las leyes.

Atendiendo a estos criterios cada ayuntamiento podrá elegir la forma de gestión de cada uno de los servicios que preste, de entre todas las modalidades de gestión directa e indirecta que contempla la Ley 176-07. En este sentido, de conformidad con el artículo 211 de dicha ley, la gestión directa se puede realizar a través de la propia entidad municipal, de un organismo autónomo municipal, de una entidad pública empresarial municipal o por una sociedad mercantil municipal, cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio o a un ente público de la misma. Mientras que la gestión indirecta de estos servicios puede llevarse a cabo a través de una concesión o delegación, gestión interesada, arrendamiento, sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social pertenezca parcialmente al municipio o consorcio formalizado a través de contratos suscritos de conformidad con la Ley de Contratación Pública, Ley 340-06, de fecha 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. En la gestión indirecta la titularidad del servicio o prestación sigue siendo de la propia Administración, pero su gestión la realiza el sector privado previo cumplimiento de las formalidades correspondientes. Es así que, en ningún caso, en la gestión indirecta se transfiere al gestor las atribuciones que impliquen ejercicio de autoridad.¹⁶⁶

En materia presupuestaria, el artículo 21 de la Ley 176-07, limita a los ayuntamientos a no destinar más del 31% de su presupuesto para la realización de actividades, así como el funcionamiento, mantenimiento ordinario y realización de actividades relativas a los servicios municipales de su competencia. Asimismo, dicho artículo prevé el destino del 4% de su presupuesto a programas educativos, de género y salud.

¹⁶⁶ En este orden, de acuerdo a lo que establece el artículo 57 de la Ley núm. 247-12, en la delegación el delegante nunca pierde la titularidad de sus atribuciones y competencias ni las prerrogativas que le corresponden en esa calidad; la delegación deberá ser expresa y podrá ser de firma o competencia.

A continuación, para ver con ejemplos la manera en que se aplican estos postulados de organización de la gestión de los servicios públicos y de las prestaciones asistenciales en los ayuntamientos de nuestro país, pasaremos a dar algunas pinceladas sobre la concreción de algunos de estos servicios en el ADN. A este respecto lo primero que hemos de apuntar es que para la realización de los servicios públicos y las prestaciones asistenciales el ADN dispone para el año 2017 de un presupuesto de RD\$ 4,679,264,837.00, del cual el 58.21% se destina al funcionamiento y el mantenimiento ordinario de los servicios municipales que competen al ADN.¹⁶⁷

La elección de este Ayuntamiento y no de otro obedece, fundamentalmente, a un criterio de cercanía y de disponibilidad en su página web de la mayoría de la información que reflejaremos. Además, siendo el Ayuntamiento que dispone de más recursos económicos en todo el país, nos podría prestar un abanico más amplio en cuanto a la variedad y alcance de los servicios y prestaciones que realiza.

Servicios públicos en el ADN

La prestación de los servicios públicos en el ADN se realiza a través de distintas direcciones. En este sentido, el servicio de recogida de residuos y barrido se organiza desde la Dirección de Aseo Urbano y Equipos, mientras que desde la Dirección de Servicios Públicos se prestan los servicios de mercados y cementerios. Asimismo, está el cuerpo de bomberos que funciona bajo la dependencia directa de la Secretaría General. A continuación, nos referiremos a la organización de la prestación de algunos de estos servicios en el ADN:

- 1. Servicio de recogida de residuos y barrido:** tal como ha sido apuntado, la prestación este servicio está a cargo de la Dirección de Aseo Urbano y Equipos. Su realización corresponde a una de las competencias propias de los ayuntamientos de conformidad con el artículo 19 m de la Ley 176-07 y su gestión se realiza de forma indirecta a través de la contratación de una empresa privada. Para el manejo de los residuos sólidos el ADN dispone para el año 2017 de una partida presupuestaria equivalente a RD\$ 1,190,376,918.00. Este servicio, a diferencia de la mayoría de los que actualmente prestan los ayuntamientos de nuestro país se enmarca en lo que se conoce como servicios públicos de carácter económico, ya que su realización implica el pago de una contraprestación por parte de los usuarios.

¹⁶⁷ De acuerdo con el Presupuesto General del ADN para el año 2017, p. 18.

2. **Mercados:** este servicio se enmarca dentro de las competencias propias de los ayuntamientos en materia de servicios públicos, de conformidad con el artículo 19. i, de la Ley 176-07. Se gestiona de forma directa a través de la Dirección de Servicios Públicos. Actualmente el Distrito Nacional cuenta con diez mercados ubicados en los sectores de Cristo Rey, la avenida Duarte (Mercado Modelo), Villas Agrícolas, Simón Bolívar, Los Guandules, Villa Consuelo, calle José Martí (Plaza de los Buhoneros), San Carlos (Mercado Modelo), Nuestra Señora de la Paz (Plaza de Buhoneros de la Independencia) y Honduras. El presupuesto general del ADN correspondiente al 2017 dispone de una partida de RD\$ 38,476,767.00 para la supervisión y administración de mercados, mientras que el monto correspondiente a este fin durante año 2016 fue de RD\$ 46,830,605.00.

3. **Cementerios:** la prestación de este servicio se realiza en el marco de una competencia propia de los ayuntamientos, de conformidad con el artículo 19.j de la Ley 176-07. Su prestación en el ADN se realiza de forma directa. Actualmente el Distrito Nacional cuenta con cinco cementerios municipales, a saber: Cementerio Cristo Redentor ubicado en el sector de Pantoja, Cementerio Barrio Obrero en el sector de Cristo Rey, Cementerio Independencia en la avenida Independencia, Cementerio Nacional en la avenida Máximo Gómez y cementerio Los Peralejos en el kilómetro 13 de la avenida Duarte Vieja. El presupuesto general del ADN correspondiente al 2017 destina un monto de RD\$ 22,977,966.00 a las tareas de supervisión y administración de los cementerios situados bajo su jurisdicción.

4. **Cuerpo de bomberos:** la prestación de este servicio corresponde al ejercicio de una competencia propia de los ayuntamientos de conformidad con el artículo 19.c, de la Ley 176-07, en el que se señala que el Ayuntamiento ejercerá como propia o exclusiva la competencia en materia de «prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos». Entre otros, este servicio tiene como finalidad,

[...] salvaguardar la vida y bienes de la ciudadanía frente a situaciones que representen amenaza, vulnerabilidad o riesgo, promoviendo la aplicación de medidas tanto preventivas como de mitigación, atendiendo y administrando directa y permanentemente las emergencias, cuando las personas o comunidades sean afectadas por cualquier evento generador de daños, conjuntamente con otros organismos competentes. — artículo 176 de la Ley núm. 176-07—.

La Ley 176-07 establece que en cada municipio deberá funcionar un cuerpo de bomberos con un número no menor de cinco miembros, dependiente del

Ayuntamiento. En el caso del Distrito Nacional existen catorce estaciones.¹⁶⁸ El presupuesto general del ADN correspondiente al 2017 destina un monto de RD\$ 18,600,000.00 para la gestión de este servicio.

5. Seguridad y vigilancia ciudadana: este servicio es prestado a través de la Dirección de Policía Municipal. Esta institución ha sido creada para preservar los bienes municipales y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, resoluciones, reglamentos y disposiciones municipales —artículo 174 de la Ley núm. 176-07—. La Policía Municipal tiene jurisdicción dentro de los límites del municipio y está constituida como un cuerpo policial único y especializado para asuntos municipales, adscrita al Ayuntamiento y bajo la autoridad inmediata del síndico con la supervisión técnico-profesional del Ministerio de Interior y Policía. Según se informa en la página web del ADN,¹⁶⁹ este proyecto inició el 16 de agosto de 2002 con el entrenamiento de 100 hombres y 20 mujeres, y entre los logros que ha conseguido destaca el establecimiento del destacamento Proyecto Avenida Duarte, el cual ha contribuido con el buen desenvolvimiento de las actividades de esta arteria comercial. En el presupuesto general del ADN correspondiente al 2017 se dispone un importe de RD\$ 103,730,280.00 para la prestación de este servicio. El monto correspondiente al 2016 para la prestación de este servicio fue de RD\$ 90,253,493.00.

Prestaciones asistenciales en el ADN

Las prestaciones asistenciales se realizan en el ADN a través de la Dirección de Servicios Sociales. La realización de este tipo de servicios públicos, en general,¹⁷⁰ se enmarca dentro de las competencias que los ayuntamientos pueden ejercer de forma compartida con el Gobierno central, de conformidad con

168 Estación Cuartel General ubicada entre los sectores de San Carlos, Ciudad Colonial y Ciudad Nueva; estación Coronel Virgilio Gómez Cruzado ubicado en el Centro de los Héroes; estación Coronel Horacio Álvarez Saviñón ubicado entre los sectores de Villa Consuelo, Villa Juana, Ensanche Luperón y Mejoramiento Social; estación General José Oliva ubicada entre los Ensanches Naco y La Fe; estación Coronel Francisco Desangles ubicado en el sector de Los Ríos; estación Coronel Francisco Abraham González ubicada en el sector de Los Cacicazgos; estación Coronel Manuel de Jesús Pellerano ubicada en el sector Julieta Morales; estación Coronel Rafael Horacio Pichardo Vicioso ubicada entre los sectores de Gualley y Ensanche Espaillet; estación Los Girasoles ubicado el sector de Palma Real; estación Evaristo Morales en el Ensanche Quisqueya; estación FFAA en el sector de Renacimiento; estación Villas Agrícolas en dicho sector; estación La Ciénaga ubicada en el sector de María Auxiliadora, estación de San Gerónimo ubicada en dicho sector y la estación Honduras en el mismo sector.

169 http://adn.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=172&Itemid=714 Revisada por última vez en fecha 25 de abril de 2017.

170 A este respecto habría que excluir los servicios funerarios que se inscriben, de acuerdo al artículo 19.j) de la Ley núm. 176-07 como una de las competencias propias de los ayuntamientos.

el párrafo I del artículo 19 de la Ley 176-07. En este sentido, las principales prestaciones asistenciales que realiza el ADN son en el ámbito de la educación y formación integral, asistencia a los grupos vulnerables, servicios funerarios, salud, asistencia primaria y el fortalecimiento de la equidad de género a través de la oficina de género. A seguidas, apuntaremos los aspectos que nos parecen más relevantes de su prestación.

1. Servicios funerarios: en los últimos años, con base en la competencia propia que el artículo 19.j de la Ley 176-07, que atribuye a los ayuntamientos en materia de prestación de servicios funerarios, el ADN ha construido hasta la fecha cinco funerarias municipales ubicadas en igual número de sectores populares del Distrito Nacional: Cristo Rey, Gualay, Los Girasoles, la Zurza y Honduras del Oeste. De acuerdo con el presupuesto general del ADN correspondiente al 2017, durante este año se proyecta la construcción de una funeraria en el sector de Los Ríos. La prestación de este servicio se realiza a través de gestión directa. El presupuesto destinado para este año a este servicio asciende a la suma de RD\$ 19,808,500.00.

2. Educación y formación integral: dentro de las competencias compartidas que la Ley 176-07 consagra a los ayuntamientos se encuentra la de la capacitación técnico-vocacional (artículo 19, párrafo I, literal d). La gestión de este servicio se realiza de forma directa por el ADN a través de distintos centros ubicados en diferentes sectores populares del Distrito Nacional. Esta prestación asistencial tiene como finalidad desarrollar la capacidad laboral de los munícipes a los fines de permitir su inserción en el mundo laboral. Algunos de los cursos técnicos que se imparten son los siguientes: repostería, vinos y bocadillos, cocina, bordados, belleza, uñas acrílicas, danza, pintura, flauta, teatro, inglés e informática. Entre estos centros de capacitación se encuentran el Centro de Formación Laboral Loma del Chivo, Centro de Formación Laboral de Gualay, Centro de Formación Laboral de Arte, Centro de Capacitación en Informática Mirador Sur y Centro de Capacitación en Informática Villas Agrícolas. El presupuesto general del ADN correspondiente al 2017 destina a la prestación de este servicio el monto de RD\$ 3,949,466.00.

3. Prestaciones de salud y asistencia primaria: Como otra de las competencias compartidas que la Ley 176-07 confiere a los ayuntamientos se encuentra «la coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud» (artículo 19, párrafo I, literal c). La prestación de este servicio se realiza de forma directa a través del ADN. Entre los servicios que se prestan a través de estos centros se encuentran las consultas médicas,

vacunación, papanicolaou, emergencias y visitas domiciliarias. El programa para las prestaciones de salud y asistencia primaria dispone en el presupuesto general del ADN para el 2017 de un monto de RD\$ 6,836,167.00.

4. *Fortalecimiento de la equidad de género*: el artículo 19, párrafo I, literales h e i de la Ley núm. 176-07 establece como una de las competencias compartidas de los ayuntamientos: «promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos», para el «desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras». En el caso del ADN esta prestación se realiza a través de la Oficina de Género, la cual funciona bajo la dependencia de la Dirección de Servicio Social y Desarrollo. Esta prestación asistencial tiene como finalidad diseñar políticas locales para el desarrollo económico y social de las mujeres del Distrito Nacional. Asimismo, el brindar asistencia legal y psicológica a las mujeres que la necesiten. El presupuesto general del ADN destina a este fin el importe de RD\$ 4,181,615.00.

5. *Asistencia social a grupos vulnerables*: entre las prestaciones que realiza el ADN en este ámbito se encuentra la entrega de productos para recién nacidos, el pago de recetas médicas a adultos mayores, campamentos de verano para niños de bajos recursos, entre otros.

Conclusiones

El servicio público en la República Dominicana tiene su base constitucional en la consagración expresa de la Carta Magna, como un Estado social y democrático de Derecho (artículo 7 CD).

A diferencia de otras constituciones tales como la española, la CD no distingue en su texto entre derechos fundamentales y principios rectores de la política social del Estado dominicano. En este sentido, la CD confiere el grado de derecho fundamental a contenidos que por su naturaleza constituyen principios rectores de la política social y económica del Estado. Es decir, a contenidos que necesitan de la actuación interventora del legislador, el cual deberá concretizar el alcance de la actuación del Estado en el cumplimiento de ese contenido.

La realización del Estado social que configura nuestra constitución se hace efectiva a través de la prestación de servicios públicos. En este orden, el servicio público ha sido definido como una organización creada por una persona administrativa para la satisfacción de una necesidad colectiva. Por su parte, a aquellos servicios públicos que afectan de forma más *inmediata* los ámbitos

de las personas protegidos por los derechos fundamentales los identificamos como prestaciones asistenciales.

La CD no precisa las competencias de los ayuntamientos en materia de servicios públicos y, más concretamente, de las prestaciones asistenciales, sino que es la Ley 176-07 la que se encarga de realizar estas asignaciones. Dicha ley establece un catálogo de competencias a los ayuntamientos en materia de servicios públicos y prestaciones asistenciales, las cuales clasifica, según los casos, en competencias propias, compartidas o delegadas. Asimismo, señala el catálogo de formas de gestión a las que deberán ceñirse todos los ayuntamientos del país para la prestación de estos servicios, las cuales se adscriben a dos grandes formas: directa o indirecta.

Ciertamente el ADN no constituye una muestra representativa de cómo se realizan las prestaciones de los servicios públicos municipales en el país, debido, entre otras cuestiones, a que es el que dispone de un mayor presupuesto y la mayor parte del mismo se destina al servicio público.

En este sentido, además de la necesidad de hacer más uniforme para todos los municipios de nuestro país el acceso a los servicios públicos que la Ley 176-07 consagra a los ayuntamientos para hacer efectivas las cláusulas del Estado social que la Constitución establece, es necesario también que paulatinamente todos los ayuntamientos del país, en su condición de gobiernos más cercanos de los ciudadanos, vayan cubriendo, acorde a las necesidades concretas de sus municipios, mayores niveles de prestación tanto desde el punto de vista de la calidad en la realización de los servicios públicos y prestaciones asistenciales como desde el punto de vista de la cantidad, de acuerdo a las competencias propias, compartidas y delegadas que le consagra la Ley 176-07.

Ahora bien, hemos de reconocer que el logro de estos fines en una sociedad tan politizada como la nuestra no será posible sin el empoderamiento de cada municipio, el cual deberá hacerse consciente de los derechos de participación que le asisten en la determinación del destino final de los dineros públicos que administran los gobiernos locales, de conformidad con el artículo 236 y siguientes de la Ley 176-07. Este empoderamiento será determinante para que algún día podamos conseguir una gestión transparente, efectiva y eficiente del dinero de todos los municipios que gestionan nuestros ayuntamientos.

Bibliografía

De Otto, I. (2001). Derecho Constitucional sistema de fuentes. Barcelona: Ariel.

Fernández Estrella, A. (2012). El Derecho Administrativo sancionador por la protección del medio ambiente. Santo Domingo: Búho.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2013). Curso de Derecho Administrativo I y II. Madrid: Civitas.

Rodríguez de Santiago, J. (2007). La administración del Estado Social. Madrid: Marcial Pons.

(2010) in J. RODRÍGUEZ; J. BERNARDO (coords.), “Estado social y municipios servicios públicos locales y prestaciones asistenciales en España y República Dominicana”, Catarata, Madrid.

http://adn.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=172&Itemid=714 Revisada por última vez en fecha 25 de abril de 2017.

ALCANCE DE LA POTESTAD TRIBUTARIA EN EL ÁMBITO LOCAL

Pedro L. Gago Clérigo

Resumen:

Distingue a los entes que conforman la Administración municipal la potestad legal de poder establecer, regular y recaudar buena parte de los ingresos que precisan para atender sus gastos. Se trata este de un poder que básicamente consiste en el derecho a dirigirse a sus munícipes y, en general, a todos aquellos que residen o realizan actividades, o disponen de bienes y negocios en el territorio municipal, para hacer aportes obligatorios y en la forma y modo como se determine por el propio Ayuntamiento para los gastos que precia la Administración municipal. Semejante poder es entendible que no se ejerza de cualquier forma y este sujeto a una serie de requisitos y limitaciones tanto en sus aspectos de fondo como en las formalidades que a tal fin se deben de seguir. De ahí que su implementación requiera tener un buen conocimiento de su alcance, características, justificación y procedencia legal.

Palabras claves: Arbitrio municipal, capacidad contributiva, Ley 176-07, gobiernos locales, ayuntamientos, descentralización administrativa, potestad derivada, control jurisdiccional, control de legalidad, recaudación municipal, ordenanzas municipales, administración tributaria municipal, colaboración fiscal.

Introducción

La aprobación y entrada en vigor de la Ley No. 176-07 ha supuesto una revisión en profundidad del marco legal municipal dominicano vigente, el cual se terminó de conformar definitivamente con la aprobación de la Reforma Constitucional del año 2010. Conscientes de que uno de los aspectos más innovadores del nuevo marco jurídico definido por la Ley 176-07 y creado por la otra —Reforma Constitucional del 2010—, lo representa el tema de la potestad tributaria municipal. Intentaremos a lo largo de esta exposición hacer una explicación sencilla y razonada de su alcance y los efectos prácticos que su interpretación y aplicación conllevan, aludiendo a los aspectos teóricos y

jurídicos en la medida que son necesarios para lograr lo primero. Asimismo, reconociendo como principales destinatarios meta de esta exposición a los funcionarios municipales, se procurará orientarles en un tema de tanta importancia para lograr una gestión exitosa como es el de la gestión tributaria. Por supuesto que cualquier otra persona, podrá también extraer interesantes conclusiones tanto en el área del conocimiento como en lo que se refiere a la defensa de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Y todo ello lo haremos transcribiendo casi literalmente y debidamente comentados lo que disponen la Constitución de la República y la Ley 176-07 al respecto.

La potestad tributaria

La potestad tributaria puede definirse parafraseando a Ossorio¹⁷¹ como la facultad otorgada a un determinado ente público, por la Constitución o la ley, de crear, regular, organizar, gestionar, recaudar, administrar y controlar tributos.

Con ella se refiere al poder que se confiere a un ente público, nacional o local, en ejercicio del cual podrá crear prestaciones obligatorias que son exigidas a los particulares en virtud de una ley o norma y cuya razón última está en lograr la recaudación de los recursos que precisa para la satisfacción de los fines que le han sido encomendados.

Es importante tener presente al hablar del tema que esta potestad tributaria puede ser originaria o derivada —también denominada delegada—. Se dice que la potestad tributaria es originaria cuando emana de la naturaleza misma del Estado, siendo establecida de forma inmediata y directa por la Constitución dominicana. La potestad es derivada cuando la facultad de imposición que tiene el ente que la ejerce, viene establecida en virtud de un reconocimiento con carácter general expreso previo en la Constitución y una ley igualmente previa que la concretiza.

La potestad tributaria se caracteriza según indica Moya¹⁷² por ser:

1. Abstracta: necesita que el mandato legal se materialice en un sujeto y se haga efectivo mediante un acto concreto.
2. Permanente: perdura en el tiempo de manera ininterrumpida y no se extingue salvo que perezca el ente o cambie la ley que la otorgó.
3. Irrenunciable: una vez reconocida, su titular no puede renunciar a ella.

¹⁷¹ Cf. Ossorio (2006).

¹⁷² Cf. Moya (2009).

4. Indelegable: tampoco puede desprenderse de la misma o delegarla en otro.

En lo que se refiere a su ejercicio, la potestad tributaria no es ilimitada. Su ejercicio se encuentra sujeto a lo que dispone la Constitución y las leyes. En concreto, a una serie de principios jurídicos establecidos en aquellas. Nos referimos especialmente al de legalidad o reserva de ley, justicia, igualdad, equidad y capacidad contributiva del que ha de cumplir con la obligación.

Marco constitucional

De aplicación general

El estudio de la potestad tributaria que corresponde al Estado, hay que iniciarlo en el artículo 93 de la vigente Constitución dominicana— aprobada el 26 de enero de 2010— el cual dispone que al Congreso Nacional entre sus atribuciones generales en materia legislativa (numeral 1), le corresponde «establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión» (literal a). Esta libertad de establecimiento es tanto abierta como innovadora, pudiendo crear nuevos tributos y modificar o eliminar los existentes.

Al margen de la sorpresa que provoca la mención expresa en el mencionado artículo 93 a los «impuestos» como si estos fuesen una «especie» distinta de los tributos, queda claro que la potestad tributaria en la República Dominicana se caracteriza por:

1. Ser, por mandato constitucional, de la competencia del Congreso Nacional, ejercitándose por este mediante la ley aprobada conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en la misma Constitución dominicana.
2. Ser su atribución permanente, sin excepción posible en el tiempo y mientras que no haya una reforma constitucional que disponga otra cosa. Reforma que habrá de realizarse, si se diese el caso, conforme a los procedimientos de reforma constitucional previstos a tal fin.
3. Ser irrenunciable, por lo que entendemos se deriva de la cláusula de intangibilidad que se establece en el artículo 268 mediante el que se dispone que «ninguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, Republicano, democrático y representativo», y en la independencia de poderes a que se refiere el artículo 4.

4. Ser indelegable, lo cual es ser reconocido igualmente en el artículo 4 del texto constitucional que al establecer la división de poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— y disponer que son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, responsabiliza de ello a sus encargados para que no puedan delegar sus atribuciones, «las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y por las leyes».

De todo lo anterior, es evidente que en el vigente régimen constitucional dominicano, la potestad tributaria del Estado que ejerce el Poder Legislativo, es originaria. Es decir, emana de la naturaleza misma del Estado, siendo así establecida de forma directa por la Constitución de la República.

Paralelamente al reconocimiento de la potestad tributaria del Estado, la Constitución dominicana establece la existencia entre los derechos fundamentales que determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, obligando la conducta del hombre y la mujer en sociedad, el de «tributar para financiar los gastos e inversiones públicas».

En lo que se refiere a su ejercicio por parte de la Administración, al igual que en otros ordenamientos jurídicos, la potestad tributaria no está establecida como ilimitada. Muy al contrario, semejante poder reconocido por el Estado, está sometido a una serie de principios recogidos en la propia Constitución, como consecuencia directa del modelo de Estado al que la misma aspira: «un Estado Social y Democrático de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos — artículo 8 de la Constitución—».

Los principios del régimen tributario de este Estado, mediante el «que cada ciudadano y ciudadana cumple con el mantenimiento de las cargas públicas», vienen recogidos en el artículo 243 y el numeral 6 del artículo 75 de la Constitución. Estos son:

1. De legalidad o reserva de ley: solo por ley del Congreso Nacional se pueden establecer tributos.
2. Justicia: se refiere a que se hará de acuerdo a como está establecido en la ley y para financiar los gastos e inversiones públicas que el Estado realice de manera racional.
3. Igualdad: nadie está excluido del pago de impuestos. Todas las personas han de recibir el mismo trato de las instituciones, autoridades y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad,

vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal — artículo 39 de la Constitución de la República—.

4. Equidad: para la determinación de los deberes tributarios de cada ciudadano, se tomará en cuenta la situación personal y/o familiar y las cargas que debe enfrentar. También, el beneficio que puede obtener por recibir los servicios públicos y el esfuerzo que debe realizar para atender sus obligaciones tributarias. Finalmente, se considerarán la aplicación de exenciones a la obligación de tributar y beneficios fiscales en la cuota que inicialmente se determine debe satisfacerse por el contribuyente en atención a todo lo anterior.
5. Capacidad contributiva: se refiere a la situación económica en que se encuentra el ciudadano, los ingresos y los bienes de que dispone realmente para hacer frente a sus deberes tributarios y en consecuencia, la determinación de la cantidad específica que debe aportar o la no obligatoriedad de hacerlo total o parcialmente debido a su disponibilidad en un momento determinado de ingresos suficientes, incluida la posibilidad de facilitarle el hacerlo mediante la concesión de plazos.

Curiosamente, pese a haber sido reciente la reforma constitucional, no se contempla de manera expresa en el ordenamiento constitucional dominicano el principio de no confiscatoriedad tributaria con el que se pretende poner límites a lo «excesivo» de la imposición, que conecta directamente con la idea de «moderación» y de «medida justa» en el sentido de equilibrio (K. Larenz).¹⁷³ Planteamiento que no se encuentra muy alejado del deber fundamental del Estado dominicano a que se refiere la Constitución de «garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una Administración Pública eficiente» (artículo 75, numeral 6).

De aplicación al ámbito local

Antes de referirnos a la potestad tributaria de la Administración local tal y como es recogida en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, creemos es conveniente significar una serie de disposiciones constitucionales que nos ayudarán a entender mejor esta.

Así, llama poderosamente la atención en todo lo que se refiere al modelo de organización territorial del Estado dominicano la referencia que en el artículo

173 Cf. Larenz (1985).

7 de la Constitución se hace a que la República Dominicana se organiza «en forma de República unitaria». Más adelante, en el artículo 198 se referirá de nuevo a «unitario» pero refiriéndose al Estado. Al margen de la discrepancia de expresiones, se impone resaltar que no cabe otra conclusión de que la Constitución de la República Dominicana no reconoce la autonomía municipal. Sí, la existencia de unas entidades locales que actúan de manera descentralizada de la Administración nacional con un cierto margen de discrecionalidad en la medida y en las materias que la ley lo determine.

Lo anterior nos ayudará a comprender mejor el sentido e interpretación del artículo 199 de la Constitución el cual establece que:

[...] El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijado 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 la Constitución y las leyes.

No es casual que mientras este artículo reconoce la autonomía presupuestaria de municipios y distritos municipales, en cambio al referirse a la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, señala que estas deberán ser establecidas previamente por la ley y estarán sujetas al poder de fiscalización del Estado. En conclusión, si se establece en la Constitución que las competencias son fijadas por ley y existe un poder de fiscalización del Estado, independientemente de la naturaleza y alcance del mismo, solo se puede hacer mención a la existencia de una descentralización administrativa pero no a una autonomía — precisaríamos política — de los entes locales en el «sistema político administrativo local», como así lo denomina la misma Constitución dominicana.

Es en este contexto en el que debe interpretarse y desarrollarse el artículo 200 de la Constitución, base legal sobre la que se desarrollará la potestad tributaria local, al disponer que:

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

Evitamos premeditadamente hacer cualquier valoración sobre la corrección de este artículo de la Constitución en cuanto se hace difícil entender que se

pueda dar el caso de que arbitrios establecidos por una ley que regule la potestad tributaria de los entes locales, puedan chocar con «los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución u otras leyes», salvo que aquella sea inconstitucional, con lo cual el problema, si se diera, obedecerá a una inconstitucionalidad de la ley que los crea y no a la potestad tributaria de la entidad municipal que sobre la base de aquella, los aplica. Quizás tal precepto constitucional hay que achacarlo al gusto del legislador por mantener parcialmente una disposición constitucional recogida en constituciones anteriores aplicable a tiempos pasados en los que evidentemente no se dan las mismas circunstancias políticas y administrativas que en los actuales.

Aclarado lo anterior, centraremos nuestra atención en comentar las otras partes del artículo que entendemos vienen a perfilar el sentido y alcance de la potestad tributaria local y que básicamente son cuatro:

1. Desde el punto de vista territorial, la potestad tributaria local solo alcanza hasta los límites de la demarcación que conforma su territorio y sobre la que ejerce su jurisdicción o autoridad el ente.
2. Se trata de una potestad derivada por cuanto para su ejercicio precisa de la aprobación previa por el Congreso Nacional, de una ley que lo establezca de manera expresa. Con ello se da a entender la existencia de un poder originario del Estado, colocado en una posición de superioridad, el cual determina que arbitrios pueden imponer los gobiernos locales. Más incertidumbre genera el calificativo «expresa» y que dado el contexto general constitucional según hemos puesto de manifiesto, podría ir más allá de la mera creación y establecimiento, para también pasar a determinar aspectos claves de su gestión y recaudación, incluso sin dar posibilidad de opción a su graduación puntual por el ente local de acuerdo al contexto socioeconómico de la comunidad y población sobre la que este ejerce su autoridad.
3. Cabe la posibilidad de que el Estado, a través del Poder Ejecutivo controle su ejercicio, si bien este control siempre será de legalidad, es decir, a verificar si se ajusta o no a la Constitución y la ley, y no de oportunidad, es decir, si lo decidido por el ente local es adecuado o no para el interés general.
4. Finalmente, su ejercicio y en concreto las controversias que se puedan generar y la posibilidad de que lo decidido por el ente municipal sea modificado o incluso derogado, está sometido al control de los tribuna-

les de justicia, condición que tiene una doble perspectiva. Por un lado, representa para el ciudadano una garantía por cuanto en caso de controversias, las resoluciones y actos de los entes locales pueden ser sometidos a juicio y decisión de aquellos. Por otro lado, aclara aún más que el poder de fiscalización reconocido con carácter general al Estado, lo es de legalidad y en todo caso, se ejercerá mediante la correspondiente impugnación en los casos en que se considere contrarios a la ley, cabrá por tanto, en este caso, a la autoridad estatal, acordar su anulación, suspensión o modificación mediante resolución o acto administrativo.

Esta afirmación se ve corroborada por el artículo 165 de la Constitución dominicana, el cual contempla entre las atribuciones de los tribunales administrativos la de conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter.

La potestad tributaria en la ley 176-07

Por considerarlo clave para la mejor comprensión del tema, antes de entrar a tratar el de la potestad tributaria local, quisiéramos significar un hecho que en ocasiones se obvia, pese a su importancia, para lograr una adecuada concatenación temporal y armonización jurídica entre la Constitución dominicana y muchas leyes vigentes, que como Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, fueron aprobadas antes de que aquella lo fuera. Nos referimos a la fecha de su aprobación y por tanto la medida y ponderación con la que la última debe ser interpretada en el marco de la primera, como ley suprema que es. Así, es conveniente tener presente que la Ley 176-07 es una ley preconstitucional que entró en vigor en el año 2007 y la vigente Constitución lo hizo en el año 2010 — obviemos la reforma del año 2015 por no tener relación con el tema que tratamos—. Con ello queremos significar no que aquella sea inconstitucional, sino que su interpretación debe hacerse a tenor de la Constitución vigente en el momento actual y no de aquella que lo estuvo cuando ella se aprobó. Y solo en aquellos casos en que no sea posible, por no ajustarse sus preceptos al nuevo marco constitucional, proceder a entenderlos pura y simplemente derogados por «inconstitucionalidad sobrevenida», es decir, por no ajustarse a las disposiciones de la nueva Constitución.

Dentro de las potestades y prerrogativas reconocidas a los ayuntamientos en el artículo 8 de la Ley 176-07, están la normativa y de auto-organización (literal a), y la tributaria (literal b). Por su parte, entre los derechos y deberes de los munícipes recogidos en el artículo 15, en el numeral 8 se hace mención a la de «cumplir con sus obligaciones tributarias».

El artículo 271 de la Ley 176-07, al referirse a las finanzas municipales, relaciona detalladamente los diferentes tipos de arbitrios que en base a la potestad tributaria reconocida legalmente, pueden establecer y exigir los ayuntamientos. Estos son:

1. Los tributos establecidos a su favor en leyes especiales (literal a).
2. Los arbitrios establecidos por ordenanza municipal (literal b).
3. Los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales (literal e).
4. Los derechos, las contribuciones o cualquier otro ingresos que se les asigne (literal c), en algunos casos.

El artículo 255 de la Ley 176-07 agrega una «singular» disposición mediante la que se pretenden mantener vigentes los ámbitos para la fijación de arbitrios establecidos en las legislaciones anteriores y otros que existan en el momento de la aprobación de la referida ley, los cuales habrá que añadirlos a los anteriores. Esta disposición sin duda pragmática pero que evidencia una cierta falta de rigor legal, está llamada a ser fuente de todo tipo de controversias cuando llega el momento en el que el pago de los tributos municipales supone algo más que el pago de «cheles», tal como sucede hoy en día en muchos casos, en virtud de que su escasa cuantía hace más aconsejable al contribuyente pagar el tributo, antes que plantearse ejercer reclamaciones administrativas o judiciales.

Asimismo, es evidente que la anterior relación amerita de una cierta simplificación y claridad por cuanto se antoja a primera vista, confusa y repetitiva. Lástima que el legislador optase por mantener categorías y nombres recogidos de la legislación anterior, huyendo de haber hecho, como hubiera sido su obligación, una reestructuración y actualización de una tipología tributaria a todas luces obsoleta. Lo suyo sería haber mantenido el término arbitrio como sinónimo de tributo municipal y con el significado de obligación pecuniaria o dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas y los servicios locales, diferenciando entre impuesto y tasa, según se tuviese en cuenta para ello la existencia o no de un beneficio específico que se obtenga a cambio por el que lo satisface.

Afortunadamente, sí se distingue en la clasificación establecida en el artículo 271, la existencia de tributos creados por ley especial que los regula y define en todos sus aspectos sin posibilidad de ser modificados por el Ayuntamiento, de aquellos otros que previstos en la Ley 176-07 u otra norma con rango de

ley, precisan para su exigencia de la previa aprobación de una ordenanza municipal.

En cuanto a la calidad de la potestad tributaria local, ateniéndonos a lo dispuesto en el Párrafo del artículo 255, esta ostentará las mismas prerrogativas establecidas legalmente para la Administración Pública nacional. Asimismo, se aplicará el régimen de infracciones y sanciones regulado en el Código Tributario, con las especificaciones que tales disposiciones establezcan en las ordenanzas municipales —artículo 277 de la Ley 176-07—. En la recaudación de los tributos municipales, 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 (artículo 276). Si bien nunca una deuda tributaria podrá dar lugar a que se establezca apremio corporal (numeral 10 del artículo 40 de la Constitución de la República) ni en el ejercicio de la potestad sancionadora por impago de arbitrios, la Administración Pública podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad — numeral 17 del artículo 40 de la Constitución dominicana—.

Bajo la definición de principios tributarios, la Ley 176-07 se refiere en el artículo 274 al establecimiento con más detalle de una serie de límites a la tributación local, en línea con lo ya dispuesto en el artículo 200 de la Constitución. Nos referimos a esto, además de la controvertida limitación de que no coliden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes de la República, por cuanto ya dijimos que es inconcebible que esto se pueda dar, salvo la inconstitucionalidad de la propia ley que lo permitiese, a aquellos otros supuestos que pretendan gravar:

1. Bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados o gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad.
2. Negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio del municipio que impone el tributo.
3. El ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio.

Las ordenanzas municipales

El ejercicio de la potestad tributaria por los ayuntamientos va siempre acompañado por el de la potestad normativa y, en bastantes casos, por el de la de autoorganización.

Definidas en el Párrafo del artículo 109 de la Ley 176-07, las ordenanzas municipales son disposiciones generales de carácter normativo, aprobadas por el Ayuntamiento, que tienen entre otros fines, «la imposición y ordenación de arbitrios en favor del Ayuntamiento».

El artículo 278 de la Ley 176-07 al regular la imposición, ordenación y modificación de los tributos por los ayuntamientos, describe como se implementa esa potestad y el contenido y alcance de la misma. Dispone dicho artículo que «autorizada por Ley el establecimiento de un arbitrio, para su exigencia y cobro, los ayuntamientos determinarán mediante ordenanza y acordarán:

1. El hecho imponible, sujeto pasivo, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria y período impositivo.
2. Los regímenes de declaración y de ingreso.
3. Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

En relación con su modificación posterior, los acuerdos de modificación de cualquier ordenanza vigente deberán contener la nueva redacción de las normas afectadas y las fechas de su aprobación y período de vigencia —Párrafo, artículo 278 de la Ley 176-07—.

Sin pretensión de generar alarma, el contenido de este artículo debería llamar a la reflexión y el repaso sobre el tipo de acuerdo y el contenido del texto con el que fueron aprobados por los ayuntamientos sus arbitrios actualmente vigentes, no fuese que algún día pudieran llevarse una inquietante y desagradable sorpresa en relación con su legalidad y exigencia.

El órgano competente para aprobar las ordenanzas municipales es el Concejo de Regidores. Aprobación que puede surgir por iniciativa propia, a petición de la Alcaldía o de las instancias sociales a que esta ley u otra le otorguen el derecho a hacerlo —artículo 52, literal f de la Ley 176-07—.

En lo que se refiere a la mayoría necesaria para adoptar este tipo de acuerdos, el literal g, del Párrafo del artículo 59 dispone que la imposición y ordenación de arbitrios precisen de una mayoría cualificada, debiendo ser aprobados con el voto favorable de la mayoría absoluta de la matrícula del Concejo de Regidores. Es decir, la mitad más uno del número de miembros que componen este, al margen de los que se encuentren presentes en la sesión en que se somete a votación la aprobación. Exigencia legal que por sí misma evidencia la importancia que la ley da a cualquier actuación administrativa que afecte a los bienes de los ciudadanos, exigiendo que la misma disponga de un apoyo más amplio que el exigido para la aprobación de los egresos que se financiarán con la recaudación de los arbitrios municipales.

Igualmente corresponde al Concejo de Regidores la concesión de aplazamientos en el pago de los tributos que correspondan al municipio —literal p del artículo 52 de la Ley 176-07—. Esta decisión deberá partir «siempre» de una iniciativa de la alcaldía.

La administración tributaria municipal

Para la implementación de la potestad tributaria, la Ley 176-07 prevé una estructura administrativa la cual está encabezada por el alcalde al que como órgano ejecutivo de la Administración municipal, le corresponde, entre otras atribuciones dentro de sus actuaciones de dirección y organización de los servicios del Ayuntamiento, ejecutar las ordenanzas municipales, desarrollar la gestión económica municipal y organizar los servicios de tesorería y recaudación municipales —artículo 60 de la Ley 176-07—.

Para el desarrollo de sus responsabilidades, en aquellos municipios donde exista el cargo de gerente financiero,¹⁷⁴ el alcalde podrá delegar en el mismo —artículo 153 de la Ley 176-07—:

1. La coordinación de la administración financiera del Ayuntamiento y los subsistemas relacionados, entre ellos el tributario municipal (numeral 5).
2. El análisis, diseño y evaluación de la política tributaria municipal, que comprende impuestos, arbitrios, tasas, contribuciones especiales, de cualquiera otra procedencia (numeral 6).
3. La elaboración y propuesta de resoluciones para la actualización del sistema tributario municipal, así como realizar los estudios económicos y financieros necesarios, coordinados con la consultoría jurídica del Ayuntamiento (numeral 7).
4. La supervisión del sistema tributario municipal a los fines de que opere en el marco de la legalidad vigente, con eficiencia, eficacia y transparencia (numeral 8).

En aquellos otros municipios donde no exista un gerente financiero, las mismas corresponderán al tesorero municipal, quien en cualquier caso será el responsable de la fiscalización de todos los actos de gestión tributaria — artículo 154 Ley 176-07, literal y— y la recaudación de los derechos tributarios

¹⁷⁴ Ayuntamientos de más de 30,000 habitantes.

que corresponden al Ayuntamiento —artículo 354 Ley 176-07—. También son responsables personalmente del valor de los tributos que por descuido o negligencia dejare de cobrar el Ayuntamiento.

A las órdenes inmediatas de los mismos están los colectores o agentes de recaudación de rentas municipales que nombrare el Ayuntamiento —artículo 155 de la Ley 176-07, quienes tienen la responsabilidad directa como encargados de las recaudaciones municipales, de aplicar la legislación tributaria municipal —Artículo 157 Ley 176-07—.

Nulidad y revisión de los actos tributarios

El artículo 260 de la Ley 176-07 dispone que corresponda al Concejo de Regidores la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria por la alcaldía. Finalizada la vía administrativa para interponer una reclamación, corresponde a los tribunales de lo contencioso-administrativo conocer de los recursos que se hagan contra dichos actos, sea cual sea la pretensión que con ellos se pretenda, pues a ellos les corresponde el control de legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de las administraciones y autoridades municipales.

Significar que de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la Ley 176-07, podrán presentar estos recursos además de los interesados o afectados directos por los actos que los motiva: a) el Poder Ejecutivo;¹⁷⁵ b) las y los miembros de los ayuntamientos que hubieran votado en contra de tales actos y normativas; y c) las organizaciones sin fines de lucro.¹⁷⁶

La solicitud de impugnación deberá dirigirse por quien la ejerce ante el Tribunal de Primera Instancia competente, actuando de conformidad con el procedimiento establecido en la legislación sobre la jurisdicción contencioso administrativo, precisando la violación y lesión que la motiva, el interés y las normas legales vulneradas —artículo 102 de la Ley 176-07—.

Colaboración fiscal

El artículo 275 de la Ley 176-07, dispone que la Administración tributaria nacional colaborará con los ayuntamientos en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos municipales. Se entenderá por tal la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Tesorería Nacional, en cuanto órganos responsables en el Estado de llevar a cabo la gestión y cobro de los tributos que a aquel le corresponden.

¹⁷⁵ En el ejercicio de su facultad de control de legalidad constitucional y legalmente reconocido.

¹⁷⁶ En el ejercicio del control social sobre el actuar de las actuaciones municipales.

En particular, la ley prevé que las administraciones tributarias municipales y nacionales:

1. Se comunicarán los hechos con trascendencia tributaria, registros, bases de datos de contribuyentes y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección.
2. Podrán elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos.

Esta disposición abre una vía de colaboración idónea para que los ayuntamientos y distritos municipales lleguen a acuerdos con los órganos mencionados, pudiendo beneficiarse de la larga experiencia y los conocimientos de que estos disponen. Especialmente, en lo que se refiere a la elaboración de relaciones de contribuyentes y el servicio de recaudación de los impuestos municipales a través de sus colecturías y el cobro compulsivo de las deudas que no satisfacen los contribuyentes dentro de los plazos que se le conceden. Se trataría de la firma de convenios o acuerdos interadministrativos de colaboración tributaria, en los que cabría establecer el pago de una comisión de cobranza por el servicio prestado a favor de la Administración colaboradora.

Conclusiones

1. La potestad tributaria forma parte del conjunto de potestades que se reconoce a la Administración Pública para el desarrollo de sus actividades y los servicios que presta.
2. Mediante la misma se permite que en el marco de la Constitución y las leyes puedan establecerse tributos de obligado pago por la ciudadanía.
3. Esta potestad está sujeta a los mismos principios y límites que los que se aplican a la del Estado conforme se establece en la Constitución de la República y la Ley 176-07.
4. Corresponde al Congreso Nacional establecer tributos mediante ley y a la Administración municipal llevar a cabo su gestión y cobro.
5. Los ayuntamientos y distritos municipales ejercerán dicha potestad mediante la aprobación de ordenanzas por el Concejo de Regidores las cuales concretarán y adaptarán la ley nacional a las peculiaridades socioe-

conómicas de sus comunidades y habitantes y las características de su organización y funcionamiento administrativo para la adecuada gestión y recaudación de sus tributos.

6. Corresponderá a la alcaldía realizar la gestión tributaria y la recaudación de los tributos municipales.
7. El alcance de dicha potestad es el del territorio al que alcanza su jurisdicción, resultando obligados quienes residen en el municipio o poseen bienes, derechos, realizan actividades o hacen uso de los servicios municipales.
8. Los actos tributarios municipales están sujetos al control del Estado y la comunidad.
9. Corresponde a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa resolver las discrepancias que puedan surgir sobre su legalidad y acordar o no su legalidad.
10. La ley autoriza la colaboración interadministrativa entre la Administración tributaria del Estado y la municipal la cual se podrá implementar mediante acuerdos y convenios de colaboración

Anexo: Los distritos municipales

No quisiéramos acabar este estudio sin hacer una breve alusión a la potestad tributaria de los distritos municipales. Empezaremos por decir taxativamente que todo cuanto se ha dicho sobre la potestad tributaria municipal referido a los ayuntamientos, es de directa aplicación a los mismos, en cuanto estos forman parte del denominado por la Constitución «sistema político administrativo local».

Y ello lo manifestamos no porque así lo consideremos según nuestra personal opinión, sino en directa aplicación de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 176-07, el cual establece que:

Los directores y vocales de las Juntas de Vocales de los Distritos municipales tienen las mismas atribuciones que los alcaldes y regidores del municipio al cual pertenecen, con dos excepciones:

La primera de carácter territorial. Es decir, su autoridad está limitada a la demarcación territorial del distrito municipal. Cuestión que no genera ni confusión ni duda.

La segunda de carácter legal. Con relación a la cual se plantean a su vez dos cuestiones: a) ¿Tienen o no potestad tributaria las juntas municipales de los distritos municipales? ¿Está la misma sujeta algún tipo de control por el Ayuntamiento del municipio del que forma parte?

En relación con el tema del ámbito territorial queda claro que al igual que otras potestades y prerrogativas —normativa, de auto-organización, financiera, sancionadora, etc.—, estas quedan limitadas al territorio del distrito municipal y por consiguiente a los municipios que residen en él y a las actividades que se desarrollan en el mismo.

En relación con el aspecto legal del tema, al margen de lo dispuesto incidentalmente en alguna que otra sentencia del Tribunal Constitucional, indicaremos que en nuestra opinión las juntas municipales de los distritos municipales al igual que los ayuntamientos de los municipios, tienen potestad para establecer y ordenar tributos. Opinión que apoyamos en los siguientes razonamientos:

1. El artículo 199 de la Constitución dominicana del año 2010 establece que los distritos municipales junto con los municipios y el Distrito Nacional,

[...] constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijados 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.

Tal disposición pone en evidencia que los distritos municipales han pasado a ser considerados en un nivel de paridad jurídica con los municipios, en cuanto a su consideración de entes que conforman la Administración local dominicana, a diferencia de la regulación que les dio la Ley 176-07 donde son considerados órganos para la administración desconcentrada de áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares, bajo la coordinación superior del municipio a que pertenece (artículo 77).

2. Es evidente que la nueva regulación y carácter dada en la Constitución a los distritos municipales incide en la interpretación y aplicación de los artículos 79 —relación de atribuciones y funciones— y 82 —atribuciones y limitaciones del director/a y vocales del distrito municipal—. En especial lo que se entiende por coordinación superior del municipio al que pertenezcan y la «previa autorización del Concejo de Regidores» para entre otros acuerdos, proceder a «la creación de arbitrios de cualquier naturaleza».

En espera de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el caso con la debida amplitud de miras y la precisión requerida en su encomiable labor de «máximo intérprete y garante de la Constitución», y aclare con su superior criterio el tema en cuestión, es nuestra opinión el que los distritos municipales disponen de potestad tributaria para establecer y ordenar tributos dentro del marco de lo que la ley permite a los municipios, si bien la misma estará sujeta a ser ejercida de manera coordinada con la del Ayuntamiento del municipio al que pertenecen y en todo caso, sujeta a un control de legalidad, mediante el que se controle que se actuó conforme a la ley. Y todo ello, desarrollado en un contexto en el que prime la colaboración, la lealtad institucional, el cumplimiento de la ley y el logro del superior interés de la comunidad.

Se trata en definitiva de una potestad propia de los distritos municipales que ni es compartida ni derivada de la municipal que corresponde al Ayuntamiento, la cual se puede ejercer con total discrecionalidad —no confundir con arbitrariedad— desde la habilitación que hace la ley congresual y para financiar exclusivamente su presupuesto de egresos, nunca el del Ayuntamiento del municipio del que forma parte.

Igualmente, es nuestra opinión de que el concejo de regidores del Ayuntamiento podrá rechazar la resolución de la junta de vocales del distrito municipal por la que se apruebe y regule un tributo, y si este no se atiene al mismo, interponer recurso contencioso administrativo ante los tribunales, pero nunca detenerla por sí solo aunque fuera de manera motivada, como si era posible antes de la Reforma Constitucional del año 2010.

Bibliografía

- Larenz, K. (1985). Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica. Madrid: Civitas.
- Moya, E.J. (2009). Elementos de finanzas públicas y Derecho Tributario. Caracas: Mobilibros.
- Ossorio, M. (2006). Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Buenos Aires: Heliasta.

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL PARA UNA GESTIÓN MUNICIPAL DE CALIDAD

Faustino Collado

Resumen:

En República Dominicana existe una amplia legislación sobre control y transparencia, así como una gran variedad de organismos de control, sin embargo, la ausencia de su aplicación y efectividad es notable, especialmente en el ámbito municipal. Al examinar las causas de este incumplimiento se evidencia la relación con la ausencia de una cultura política democrática, no solo del servidor o burócrata dentro de cada institución, sino, también en el plano externo, con la limitada participación y presión social de las comunidades y sus organizaciones. Al déficit democrático anterior, debe agregarse el retroceso en la práctica de la ética profesional y personal, lo que afecta los liderazgos en las estructuras institucionales. Finalmente, existe una falta de confianza en el porvenir de la nación y su Estado, debilitando la fuerza de voluntad de muchos funcionarios para impulsar las buenas prácticas, aunque estos sean probos.

Palabras claves: control, transparencia, gestión, políticas, cultura política.

Acerca de este título, el concepto al que debería prestarse más atención es al último, el de calidad. Esto se debe a que en las normas sobre transparencia y control, en las que se ha estado bien asistido en estos últimos años, se ha aprobado un conjunto de leyes y decretos, que contienen disposiciones, programas, políticas y directivas para la actuación de las instituciones, los funcionarios y administradores estatales y de todos aquellos que negocien o utilicen fondos públicos.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Cf. Ley 10-07 de la Controlaría General; Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas; Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto; Ley 340-06 y Ley 449-06 sobre Compras y Contrataciones; y Ley 448-06 sobre Sobornos.

Sin embargo, dado que la calidad es un proceso que depende de muchas variables, sujetos y acciones, los referidos conceptos de transparencia y control, llevados y traídos por sinceros e hipócritas, deben ser considerados aunque se «llueva sobre mojado».

Hay que decir sobre control y transparencia que en República Dominicana la legislación existe, la pedagogía y la difusión están hechas, aunque a veces sea pura perorata, y los órganos e instrumentos para su cumplimiento están creados. Entonces, ¿qué ha hecho falta en el ámbito municipal para elevar los indicadores de su presencia? A nuestro entender, la cultura, la ética personal y la voluntad.

Cultura política y transparencia municipal

Cuando nos referimos a cultura se alude a la cultura política, la cual en República Dominicana aún no es significativamente democrática. Aquí predomina la cultura autoritaria, el patrimonialismo, el presidencialismo, el personalismo, la cultura militarista del jefe —por eso, hay que saludar que en la nueva Ley de la Policía Nacional se haya sustituido el término jefe de la Policía Nacional por el de director—.

Lamentablemente, el artículo 24 de la Constitución dice que el Presidente de la República es el «Jefe del Estado y del Gobierno». Por su parte, la Ley de la Función Pública No. 41-08 dice que el Presidente de la República es el jefe de la Administración Pública.

Para la pedagogía de la democracia es muy importante el tipo de lenguaje que se use en la casa, en los textos escolares, en las leyes y reglamentos, en el trabajo, en los medios de comunicación, en los grupos, organizaciones y en las calles, lenguaje que puede fortalecer o deteriorar la cultura democrática.

Como han sostenido teóricos de la programación neurolingüística Richard Bandler y John Grinder, (1975), el hablar y el pensar forman parte de un mismo acto, que al mismo tiempo se acumula en la memoria para repetirse como actos del habla y como actos del pensamiento, influyendo en nuestras reacciones y comportamientos posteriores que finalmente pasan a lo que hacemos en nuestra cotidianidad, a nuestro lenguaje y a nuestra cultura.¹⁷⁸

En este sentido, es sintomático cómo a nivel de los distritos municipales, es una práctica del Director de Distrito, alimentada por su comunidad, por desconocimiento, usar esencialmente el término «sindico» —término que ya no existe en nuestra legislación municipal— en vez de Director, porque el mismo le eleva el estatus y la sensación de tener más poder del que realmente tiene,

178 Jaruffe & Pomares (2011, pp. 243-250).

todo lo cual apunta a las prácticas no transparentes, dentro de una complacencia mediática.

En el tema que nos ocupa, esa cultura caudillista, presidencialista y del «jefismo» se ha mostrado, por ejemplo, en la figura del ejecutivo municipal, denominado anteriormente síndico y ahora alcalde. Este funcionario municipal ha acaparado por décadas la principalía funcionarial, el prestigio político y el tratamiento privilegiado dentro de las demarcaciones respectivas, más allá de sus prerrogativas legales. Se sobrevalora y distingue al alcalde, pero muy pocas personas conocen a los concejales o regidores en las ciudades medianas y grandes, a pesar de representar el principal órgano del Ayuntamiento, el cual es el legislativo municipal, como se desprende del esquema estatal de la división de poderes, delineado por los fundadores de la teoría política liberal que cuestiona el patriarcalismo y el despotismo, aplicado en este caso al gobierno local.¹⁷⁹

La cultura política presidencialista, complementaria a la militarista del jefismo, se expresa en doble vía: desde la alcaldía municipal, en la que se asumen funciones de manera patrimonial, como si el órgano que preside le perteneciera, y por ende se dispone en ocasiones de manera irregular y discrecional del presupuesto, como lo han evidenciado las auditorías de la Cámara de Cuentas, lo que afecta la transparencia y la calidad del gasto. En medio de expresiones y comportamientos providenciales, se avanza hacia el personalismo, y de ahí surgen los letreros con las fotos de los alcaldes enfrente de las obras que realiza el Ayuntamiento, por pequeñas que estas sean. Esta práctica, copiada de la cultura gubernativa nacional, crea un performance sobre las realizaciones del alcalde y no del gobierno local. Este mercadeo del alcalde opaca la rendición técnica de cuenta, a la que nos referiremos más adelante.

Desde segmentos de la población, la cultura política clientelar lleva a que se cambie el interés general por aspectos particulares, a veces de grupos y organizaciones sociales que transan la rendición de cuentas y la transparencia por ejecuciones mínimas dentro de sus comunidades, realizadas por quien ejecuta el presupuesto municipal. En esta práctica caen también algunos concejales que han tratado de imitar al alcalde y en un esquema trastrocado de funciones donde la fiscalización que le es propia al concejal se cede o se anula a cambio de que el alcalde o alcaldesa le involucre en la ejecución de obras y en la distribución clientelar de una parte del presupuesto, especialmente de la partida sobre ayudas sociales. En todas estas prácticas la opacidad sale fortalecida.

179 Cf. Locke (1689); Montesquieu (1748).

Las políticas de control

Siguiendo con el tema de la transparencia y el control de los administradores y sus funciones, estos conceptos son convertidos en políticas, es decir, en normas, directrices y acciones preferentes o preferidas dentro del Estado, las cuales están presentes en varios textos constitucionales. Por ejemplo, el artículo 246 de la Constitución dominicana dice:

[...] El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.

En este texto hay dos políticas: primero, que el control abarca todos los fondos públicos, y segundo, que en el mismo hay que darle participación a la sociedad. Asimismo, dentro de esos mecanismos que deben establecer las leyes, están precisamente los del ámbito municipal, presentes en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios. A continuación, vamos a exponer y analizar varios de ellos.

El control interno municipal

En cuanto al control interno, la Ley 176-07 en el artículo 154.h, creó la figura del Contralor Municipal, para:

[...] Coordinar con la gerencia financiera, el área administrativa, contabilidad, tesorería, recaudaciones y otras áreas organizativas relevantes para posibles deficiencias de los sistemas administrativos con la finalidad de establecer las medidas de corrección adecuando el sistema de control interno.

Se puede notar que en este literal h, del artículo 154, está mencionado casi en todas las áreas que conforman el sistema financiero de los ayuntamientos, encargadas, entre otras funciones, de realizar el control interno. Aquí la política es la de la coordinación, pues el control interno no puede ser tarea de un solo departamento.

Hay otro control interno, general y cotidiano que llamaremos el «control de jerarquía», según el cual cada órgano, puesto o función superior supervisa y controla al anterior o inferior. Esto ya no es una política, sino un principio organizacional. Pero, para que este control fluya de manera natural tiene que haber una cultura burocrática o administrativa y una cultura ética, donde el empleado o empleada se sienta ser un(a) servidor(a) público(a), con la con-

ciencia de que sirve al Estado y a la Nación, no a quien le dio el cargo. En otras palabras, que exista una lealtad institucional y no lealtad personal. Ese es uno de los efectos de la cultura republicana y democrática que se logra cuando a la función pública se ingresa por concurso y se es parte de la carrera administrativa.

¿Y qué ocurre en los ayuntamientos y juntas de distritos dominicanos, en donde no existen los concursos ni la carrera administrativa?

Control de la nómina

El artículo 143 de la Ley Municipal que trata sobre la nómina, presenta una forma de control interno. Dice este texto de la ley:

[...] Corresponde a cada Ayuntamiento aprobar anualmente, a través del presupuesto, la nómina, la cual comprenderá todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual y su conformación deberá responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia. Asimismo, organizará un registro con todo el personal que presta servicios en él.

Se convierte en un mecanismo del control del gasto, puesto que los cargos y los puestos que no han sido aprobados en el presupuesto municipal no pueden ser nombrados durante el año. De manera que cuando el alcalde envía el proyecto de presupuesto al Concejo Municipal y este lo aprueba, tiene que tener la nómina anexa, la cual también queda aprobada.

Control del patrimonio municipal

Otra forma del control interno del gobierno local es la obligación de formar anualmente un inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen (artículo 185). Los ayuntamientos tienen que inscribir en el Registro de Títulos la propiedad de sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto la certificación que con relación al catastro aprobado por el Concejo Municipal expida el Secretario(a) General con el visto bueno del alcalde (artículo 184). Aquí hay tres instrumentos claves para el control del patrimonio municipal: catastro, inventario de inmuebles y registro de títulos.

En el caso de que algunos de estos bienes o derechos sean arrendados, el Párrafo del artículo 186 dice:

[...] Los síndicos/as y los tesoreros/as municipales llevarán un índice de todos los contratos de arrendamiento en que hayan intervenido y velarán por el cumplimiento de dichos contratos y por la rescisión de los mismos cuando los arrendatarios no cumplan con todas sus cláusulas.

Con este índice de contratos, ahora son cuatro los instrumentos del control del patrimonio municipal como fue señalado anteriormente: 1) catastro, 2) inventario de inmuebles, 3) títulos, y 4) índice de contratos de arrendamiento. En cuanto a las políticas, se pueden distinguir dos en este texto: 1) todo debe documentarse, y 2) la documentación debe estar actualizada, por lo menos anualmente.

Además de este control interno, que también deben hacer los alcaldes a través de los funcionarios de la alcaldía y directamente a través de los arqueos sorpresivos, y que deben hacer los concejales, que en este caso el control pasa a llamarse fiscalización, existe el control externo. Este control externo tiene diferentes modalidades: es financiero y legal, pues está a cargo de la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República, y es social pues está a cargo de la comunidad o la sociedad, como dice el artículo 246 de la Constitución de la República ya transcripto.

Control externo y participación

En cuanto al control externo, la ley municipal es clara sobre la política de participación, conteniendo varios mecanismos. El artículo 245 instituye los Comités de Auditoría Social o Comités Comunitarios de Obras:

[...] Como un mecanismo propio de la comunidad, con el objeto de vigilar los proyectos y obras a cargo del Ayuntamiento, definidas en el Plan de Inversión Municipal del Presupuesto Participativo Municipal, de forma que las mismas se realicen de acuerdo a lo planeado y presupuestado.

Más adelante, el artículo 262 expresa:

[...] Los ayuntamientos reglamentarán los procedimientos y mecanismos requeridos para permitir las actividades de auditoría social por parte de la comunidad y las entidades de la sociedad civil, con arreglo a la presente ley y cualquier otra legislación que rijan sobre la materia.

Los artículos 243 y 244 se refieren al Comité de Seguimiento y Control, también abordan la inversión en obras, entre otros propósitos. El literal e, del 244 señala entre sus funciones:

[...] Escoger entre sus miembros a los representantes de la comunidad en la Junta de Compras y Contrataciones Municipales, que es la unidad operativa responsable de aprobar las compras y contrataciones que realice el Ayuntamiento según los montos establecidos por el Reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios del Ayuntamiento.

Aquí la Junta de Compras y Contrataciones es un mecanismo de participación, un mecanismo de control y encierra una política de transparencia. ¡Pero oh sorpresa! En 10 años de la Ley Municipal no existe una sola experiencia en este sentido.

Pero no se agota ahí el control externo social. El artículo 253 crea el Comité de Seguimiento Municipal cuyas funciones son más amplias que el Comité de Seguimiento y Control, aunque dadas algunas semejanzas, en una reforma de la Ley No. 176-07 podrían fusionarse estos dos Comités en uno solo. En este artículo:

[...] Se reconoce el derecho de la ciudadanía y de las comunidades del municipio a constituirse en Comités de Seguimiento para velar por el buen funcionamiento de un servicio público, la buena realización de una obra pública, la idoneidad de un procedimiento de compra, la selección de un personal para un puesto municipal y la correcta erogación de los fondos municipales.

Cinco temas vitales para dar seguimiento a la Administración local.

En el texto anterior, hay una política orgánica de la composición de estos comités: pueden constituirse por organizaciones de la comunidad o por ciudadanos no organizados. Política o criterio que facilita su creación y multiplicación. Sin embargo, la experiencia de participación ha sido prácticamente nula pues no se han creado los referidos comités.

Finalmente, y sin agotar la legislación municipal, mencionemos el interesante concepto presente en el artículo 268, denominado control de eficacia, sobre el cual volveremos en unos instantes cuando se aborde el tema de la calidad.

La transparencia en el ámbito local

En relación con la transparencia, una disposición importante es la obligación de entregar una memoria anual por parte de los alcaldes. Dice el artículo 131 de la Ley Municipal que:

[...] Los síndicos/as presentarán el 16 de agosto de cada año una memoria en la que darán cuenta detallada de la gestión municipal, incluyendo referencias al desarrollo

de los servicios, estadísticas de trabajos, iniciativas, proyectos en trámite, estados de situación económicos y modificaciones introducidas en el inventario general del patrimonio y catastro de bienes inmuebles del municipio.

El artículo 223 se refiere a la «obtención de copias y certificaciones» por parte de todos los ciudadanos, además de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones y acuerdos de los órganos de gobiernos municipales y sus antecedentes, así como el derecho a consultar los archivos y registros municipales.

El artículo 224 señala que los ayuntamientos darán publicidad de sus actuaciones y resoluciones a través de murales, boletines impresos y digitales, programas radiofónicos y televisivos y por una página web. Está clara la política de publicidad de los acuerdos.

Sobre las compras y contrataciones, el párrafo del artículo 220 expresa que:

[...] El sistema de compras, concesiones, adjudicaciones de obras y contrataciones de bienes y servicios de las administraciones municipales estará sujeto a los principios de publicidad, transparencia, igualdad de posibilidades para interesados y oferentes, promoción de la competencia, y la responsabilidad de los funcionarios municipales encargados.

Se puede notar que este párrafo del artículo 220, en vez de referirse a políticas habla de principios, algo todavía más sólido y permanente, pues una política puede cambiar de un momento a otro, mientras que un principio no.

El artículo 225 señala que:

[...] Los ayuntamientos establecerán una Oficina de Acceso a la Información Municipal (OAIM) a través de la que canalizarán toda la actividad relacionada con la publicidad de sus actuaciones y resoluciones o cualquiera otra información que obre en su poder, a fin de atender las peticiones que le dirijan los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

Está presente la política de dar información.

El artículo 365 trata sobre la información contable, y señala que:

[...] La unidad de contabilidad municipal remitirá a las instancias superiores que estén bajo relación jerárquica, síndico(a) y tesorero, y a las instancias de contraloría municipal la información de la ejecución de los presupuestos y del movimiento de la tesorería por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias y de su situación.

Ya vimos que todos estos informes pueden ser obtenidos por los interesados e interesadas.

Finalmente, está instituida la política de la rendición de cuentas como una acción obligada, contenida en el artículo 246 de la Ley 176-07, el cual dice:

[...] Los servidores públicos de los municipios tienen la obligación de responder ante los ciudadanos por su trabajo, donde expliquen a la sociedad sus acciones, y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. En este sentido, los ayuntamientos difundirán en forma periódica la evolución del gasto municipal, especialmente de la inversión, a través de boletines, de páginas Web y de cualquier otro medio.

Este texto hace una precisión a las políticas de información y rendición de cuentas, y es que la difusión debe ser periódica. La periodicidad de información que aquí se refiere no es la anual que obligan otras leyes como: la Ley de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Inversión Pública y la Ley Orgánica de Presupuesto, sino que debe entenderse que las informaciones serán ofrecidas varias veces al año, semejante a lo que establecía la derogada Ley No. 101 de 1981 sobre los informes trimestrales de ejecución presupuestaria de las instituciones públicas.

Distancia entre las normas y su aplicación

A pesar de que en República Dominicana, tanto a nivel del gobierno nacional como de los gobiernos locales, se ha aprobado en las últimas décadas una amplia legislación que ha modernizado y democratizado la administración estatal, existe una amplia brecha de inaplicabilidad que ensombrece esos avances normativos.

Por ejemplo, de las más de 5,000 declaraciones juradas de bienes no entregadas a la Cámara de Cuentas correspondientes al periodo gubernativo iniciado en el 2016, más de 4,000 corresponden a funcionarios municipales (www.camaradecuentas.gob.com).

La Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas se quejan continuamente de la no entrega y de la entrega con rezago de los informes financieros enunciados más arriba. Decenas de auditorías realizadas por la Cámara de Cuentas han sido remitidas al Ministerio Público por inobservancias graves de la legislación municipal. De hecho, varios alcaldes han sido sometidos a los tribunales por el incumplimiento de las normas.

En cuanto a la creación de los mecanismos de auditoría social y de participación de la comunidad, los munícipes y sus organizaciones, que están supues-

tos a servir como agentes de presión y auspicio de la transparencia y el control, es muy escasa la existencia de estas instancias, con excepción del presupuesto participativo. Por supuesto, que en esta parte no se le puede achacar la responsabilidad principal a las autoridades municipales, sino al sistema de partidos políticos y su cultura clientelar, que ha dejado de formar ciudadanos y ciudadanas para participar y servir. Lo mismo puede decirse de las organizaciones sociales que no han priorizado la creación y uso de estos mecanismos para presionar la rendición de cuentas y la transparencia.

La calidad en la gestión municipal

Si en los temas del control y de la transparencia la legislación municipal es abundante, no lo es, penosamente, en el tema de la calidad. Sea que esta se conciba como satisfacción del usuario o cliente, como idoneidad técnica de un producto o como calidad integral o total de procesos y sus resultados.

La calidad no surge de la nada. Es el resultado de una cadena de etapa, pasos y acciones, que llamamos procesos. En cada proceso hay tres aspectos claves que garantizan su culminación eficiente y eficaz: recursos humanos, tecnología y procedimientos. Y aquí está la razón fundamental de los problemas de la calidad en la gestión municipal.

Cuando hablamos de procedimientos, nos referimos a los pasos, indicaciones, orden, formatos y métodos en que deben ejecutarse las tareas y acciones. Lo que en el ejercicio médico llaman protocolos. Para garantizar que los procedimientos se lleven a la práctica, estos deben ser controlados, lo que nos lleva al control de calidad.¹⁸⁰ Y aquí volvemos sobre el control de eficacia del artículo 268 de la Ley Municipal, el cual dice lo siguiente:

[...] Las entidades de gobierno municipal, tanto supra como infra municipales, realizarán el seguimiento, supervisión y la comprobación periódica y eficaz de su gestión, para la determinación del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del costo de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones en función de las competencias propias, coordinadas y/o delegadas.

El seguimiento, la supervisión y la comprobación periódica y eficaz de la gestión, deben dar como resultado la eficacia, que es el cumplimiento o logro de los objetivos programados. Pero un departamento y todo un Ayuntamiento

180 Cf. Camisón & González (2006).

pueden alcanzar los objetivos propuestos en un plan, sin embargo, lo han hecho derrochando recursos —política del ahorro y principio de economía— y con una calidad de gestión pésima. Por eso, insisto de nuevo en los tres aspectos claves de la calidad: recursos humanos, la tecnología y los procedimientos.

En la ley municipal hay descritos pocos procesos y procedimientos. Realmente, una ley no tiene necesariamente que contener ni uno ni otros, sino que estos pueden ser establecidos en reglamentos, resoluciones y directivas técnicas. El caso es que en el plano municipal dominicano casi no existen en la ley, pero tampoco se han elaborado en disposiciones complementarias. Y es por eso que la gestión municipal depende más de criterios personales que de normas institucionalizadas. Así, difícilmente se construye calidad.

A modo de ejemplo, en la Ley 176-07, existe un caso como proceso con sus procedimientos, la subasta. Un total de 19 artículos de la ley están dedicados a este tema, que van al detalle. Sin embargo, tomemos el caso de los mercados municipales en donde se subastan locales, mesas y espacios. ¿Alguien quiere deprimirse, con la gestión de un servicio municipal? Vaya a un mercado. ¿Pero si todo está previsto en la ley, qué pasa con los mercados que son una pocilga? Que por demás generan recursos al Ayuntamiento.

En este tema, las explicaciones son varias. No hay dudas de que la calidad está en relación directa con los conocimientos técnicos, la experiencia laboral y, en general, lo que David Weil llama «los conocimientos tácitos».¹⁸¹ Sin embargo, con una cultura clientelar de contratar el personal y una alta rotación de ese personal, como ocurre en nuestros ayuntamientos, no es posible avanzar hacia la calidad institucional. Pero esos conocimientos tácitos sobre la Administración municipal tampoco los tienen muchos de los funcionarios electos, no estando en capacidad de realizar una supervisión de calidad. Es en ese ambiente que el «jefismo» se cultiva en terreno fértil, y la discrecionalidad operativa pasa a sustituir los procesos estandarizados, que son los que llevan a la rutina de la calidad.

Los recursos humanos de los ayuntamientos

Volvemos a las tres palabras claves iniciales de este trabajo: la cultura, la persona y la voluntad. Es claro que ante la abundancia de leyes en República Dominicana y su incumplimiento, quienes están fallando son las personas y, particularmente, los recursos humanos del sector público. En el caso de los ayuntamientos dominicanos, estos disponen de recursos humanos poco capacitados, lo que tiene que ver con la forma de contratación, con la ausencia de

181 Weil (2006, p. 231).

concursos y bajos sueldos, pero también, con la cultura política basada en el personalismo y el clientelismo.

Todo esto, a pesar de que el artículo 145 de la ley municipal dice que: «La selección del personal municipal deberá realizarse teniendo en cuenta el mérito profesional y la capacidad de los aspirantes». Todos sabemos que eso es «puro teatro» y letra muerta.

Pero hay un mal de origen en la capacidad de estos recursos o capital humano, que hace que importantes textos de la Ley 176-07 se dificulte su aplicación, en el caso de que se tenga la voluntad de aplicarlos. Por ejemplo, el artículo 147 señala que: «Los ayuntamientos ejecutarán planes y programas permanentes de capacitación de sus funcionarios/as y su empleados/as». De difícil aplicación porque una buena parte de los servidores de los ayuntamientos tienen pocos años de estudios y a su vez la educación que recibieron fue de baja calidad. Así, por ejemplo, si una persona tiene problemas de lectura y de escritura, tiene poco entendimiento de las matemáticas, y mucho menos de la biología o de la fisiología, aprovechará muy poco cursos sobre el saneamiento urbano, la degradación y descomposición química de la basura.

Sírvase el ejemplo del Alcalde Pedáneo. Para el nombramiento de este no se exige ningún requisito de competencia (artículo 167), pero las 10 funciones que se le asignan son de las más variadas que pueda tener un funcionario en el Estado dominicano (artículo 168). Solo el Presidente de la República tiene más diferentes funciones que un Alcalde Pedáneo. Lo mismo puede decirse de los inspectores municipales, de los policías municipales y de los bomberos. Nótese que hemos mencionado cuatro tipos de cargos y de funciones muy importantes en que la ley no establece ningún requisito técnico para su contratación. ¿Se puede así conseguir calidad? Jamás. Este déficit de la ley deberá resolverse en la próxima reforma de la misma.

Finalmente, sobre este tema de los recursos humanos, ¿qué se puede esperar de aquellos ayuntamientos que nunca han tenido un Manual de Puestos ni un Manual de Funciones? Si no hay orden y calidad interna, en este caso calidad organizacional, no se podrá dar calidad externa ni calidad en los servicios. No se puede dar lo que no se tiene.

El uso de la tecnología

La misma reflexión que hemos hecho sobre los recursos humanos que contratan los ayuntamientos, se puede hacer con el uso de la tecnología. Cuando hablo de tecnología no solo me refiero a la material o física, como podría ser la existencia o ausencia de modernos camiones compactadores de basura de

carga trasera o de carga lateral, o camiones que usan contenedores o tráiler de transferencia, sino me refiero también a la tecnología organizacional. Por ejemplo, muchos de nuestros alcaldes y ayuntamientos no son capaces de organizar un sistema de rutas, clasificación de basura y horarios de recogida. Por tanto ¿Quién falla? La persona.

En el caos del tránsito hay otra muestra de la incapacidad municipal y de los dominicanos como nación. En este tema no se le puede cargar todo el dado, en principio, a los ayuntamientos, porque el gobierno nacional es parte del caos, empezando con su auspicio y práctica de la centralización económica, financiera, presupuestaria, poblacional y cultural.

Con respecto al tránsito, el fallo en primer lugar es organizacional, y en segundo lugar de educación. El problema principal no es de tecnología física ni de dinero. Y otra vez, como fue señalado anteriormente, hay un problema con la cultura, las personas y la voluntad. Y ahora lo complejizamos un poco más al agregar tres aspectos relacionados: los recursos humanos, la tecnología y los procedimientos de la gestión municipal.

A nivel municipal, en los temas del control, la transparencia y la calidad, no existe un problema legal en República Dominicana. Existe un problema de recursos humanos, que se entrecruza con el ejercicio de la política como profesión, copada por personas en su mayoría no idóneas. Claro, que para el caso dominicano estaríamos desubicados y seríamos hasta «injustos», si creyéramos que este fenómeno solo abarca a los políticos. La desgracia mayor es que ha ido manchando a muchos otros sectores.

Finalmente, el mayor déficit en todo esto es el de la voluntad. Los alcaldes, alcaldesas, concejales, dirigentes y activistas políticos comprometidos con la democracia, los ciudadanos y ciudadanas, la sociedad civil sin fines de lucro, no hemos tenido la voluntad para llevar al gobierno nacional y al gobierno local al cumplimiento de muchas normativas que son vitales para fortalecer la institucionalidad.

Hemos sido retóricos, indiferentes, apáticos, pasivos, dispersos, inconsistentes, cómplices, acomodados, temerosos, frente a la rutina municipal, frente a la degradación, frente a la vergüenza de convivir con lo infrahumano, frente a la cultura del atraso, pese a los avances en algunas áreas. Y la pregunta que me hago y les hago a los lectores es ¿Cuándo asumiremos la ciudadanía plena dentro y fuera de las estructuras estatales?

Conclusiones

De lo visto hasta ahora se puede concluir de que a pesar de que en República Dominicana se ha aprobado en las últimas décadas una amplia legislación que ha modernizado y democratizado la administración estatal, existe una gran

distancia entre lo que se aprueba y lo que se aplica, desvalorizando el gran trabajo realizado en el plano normativo.

Si en los temas del control y de la transparencia la legislación municipal es abundante, como por ejemplo, el control de la nómina, el control de jerarquía, el control del patrimonio municipal —catastro, inventario de inmuebles y registro de títulos)— contraloría interna y auditoría externa, no lo es, penosamente, en el tema de la calidad.

En la ley municipal hay descritos pocos procesos y procedimientos para el aseguramiento de la calidad. Aunque una ley no tiene necesariamente que contener estos procesos y procedimientos, los mismos pueden adicionarse en reglamentos, resoluciones y directivas técnicas. La situación es que en el plano municipal dominicano casi no existen en la ley, con algunas excepciones, como el de la subasta, pero tampoco se han elaborado en disposiciones complementarias. Y es por eso que la gestión municipal depende más de criterios personales que de normas institucionalizadas y estandarizadas.

Por la forma de contratación, en ausencia de la Carrera Administrativa Municipal y de políticas de recursos humanos, existe un gran déficit en la creación de una cultura burocrática o administrativa y de una cultura ética, donde el empleado o empleada se sienta ser un(a) servidor(a) público(a), con la conciencia de que sirve al Estado y a la Nación, no a quien le dio el cargo. En otras palabras, que existe un déficit de la lealtad institucional, la que es suplantada por la lealtad personal.

Estos déficits debieran ser disminuidos en base a la presión social y la participación municipal de personas y organizaciones. Sin embargo, pese a existir muchos mecanismos de participación, la experiencia de la última década evidencia un desgano social en la activación de estos mecanismos. Esto enciende una luz roja, en el sentido de que el Estado, sistema político y la sociedad dominicanos tiene un grave problema de conciencia e identidad democráticas, que deben ser trabajadas por las instancias partidarias, estatales y civiles que comprenden el beneficio para el desarrollo nacional de un cambio en la cultura política.

Bibliografía

Camisón, C., Cruz, S., y González T. (2006). Gestión de calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas. Madrid: Pearson Educación.

Jaruffe, A., y Pomares, M.C. (2011). Programación neurolingüística. ¿Realidad o mito en psicología y ciencias cognitivas? Revista de la Facultad de Ciencias de la Salud Universidad del Magdalena, 2, 243-250.

Locke, J. (...). Segundo ensayo sobre el gobierno civil. (Ciudad y Editorial?)
Montesquieu, B. (...). Del espíritu de las leyes. (Ciudad y Editorial?)

Weil, D. (2006). Crecimiento económico. Madrid: Pearson.

AUTORES

Rafael de Jesús Méndez

Economista. Maestría en Comercio y Negociaciones Internacional. Técnico del Área Integración Financiera Gubernamental y Gobiernos Locales; (Presupuesto-Tesorería-Contabilidad-Crédito Público-Inversiones Públicas-Compras y Contrataciones). Asignación de Costos y Brecha Financiera a Presupuestos Plurianuales. Monitoreo y Evaluación de Programa Presupuestario. Elaboración Presupuesto Plurianual Institucionales. Manejo Estadísticas de las Finanzas Públicas Según Manuales del FMI ver. 2001-2014. Manejo Estadísticas de Deuda Pública: Guía para Compiladores y Usuarios del Fondo Monetario Internacional (FMI). Manejo Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño Gestión de la Deuda. Dominio Elaboración Informe PEFA. Manejo de mecanismos de Apoyo Presupuestario. Coordinación Técnica-Financiera. Proyectos de Fortalecimiento Institucional. Elaboración Planes Operativos y Estratégicos. Creador Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas en DIGECOG, Ministerio de Hacienda; Rendición Cuentas Públicas Sector Público Dominicano. Desarrollador Carpeta Docente Sistema de Crédito Público, en CAPGEFI, Ministerio de Hacienda. Veinte años de experiencia.

Manuel Parras Gallardo

De nacionalidad española, Ingeniero Agrónomo con especialidad en Ingeniería Rural, cuenta con Maestría en Dirección y Gestión Pública y especializaciones en gestión pública local y en introducción del enfoque de género en los procesos de desarrollo. Reside en la República Dominicana desde principios del año 2012. A lo largo de sus 18 años de vida profesional ha participado en la gestión y ejecución de intervenciones de cooperación al desarrollo (El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Guatemala y República Dominicana), en ámbitos multidisciplinarios, tanto a nivel del Gobierno central como desde el sector municipal. Ha sido experto de largo plazo en la Asistencia Técnica Internacional al Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades

Locales. En la actualidad es Consultor en Programas de Reforma y Modernización del Estado y Asesor del Ministerio de Administración Pública y de la Comisión Presidencial de Reforma Municipal.

Juan Castillo

Es Licenciado en Derecho con Maestría en Planificación Urbana y Gestión Municipal de la PUCMM, con Diplomados en Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos Sociales de la UASD y en Gerencia Social del Instituto INDES del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es miembro del jurado del Premio a la calidad de la gestión del sector público de la provincia de Santiago y durante varios años ha tenido funciones de responsabilidad con iniciativas y procesos sociales y que promueven la participación, la transparencia, el desarrollo local y la concertación. Es co-autor de una carpeta metodológica para la capacitación de agentes de desarrollo local, así como de una guía para el Presupuesto Participativo en República Dominicana. Es consultor de ayuntamientos, ONG e instituciones de la sociedad civil en las áreas de planificación, participación, gestión, capacitación y fortalecimiento institucional. Actualmente es el Director Ejecutivo de la Fundación Solidaridad.

Faustino Collado

Es politólogo y economista, máster en Administración, doctorando en Estado y Derecho de la Universidad del País Vasco, España, profesor de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Consultor de diferentes instituciones públicas y privadas. Ha publicado los siguientes libros en los temas municipal y del Estado: Municipio y gestión urbana en República Dominicana (1996, coautor), Ventajas de la descentralización para el desarrollo (1997), Representación y elecciones municipales en República Dominicana (1998), Control social de la gestión pública por las organizaciones de la sociedad civil dominicanas: legislación y propuestas (2002), Gestión legislativa municipal (2002), Legislación municipal (2003, tercera edición), Estado democrático y carrera administrativa (2005), Sistema de compras en la Administración Pública: Propuestas para su transformación (2006), Revolución democrática y transformación territorial (2007), La carrera municipal (2014), Estructuras del Estado dominicano (2014).

Pedro Luis Gago Clérigo

Nació en Madrid (España). Es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (1982). En 1985 ingresó en el servicio civil como funcionario de carrera de habilitación nacional del Estado español, perteneciente a la subescala de Secretarios-Interventores de Administración local, desempeñando durante 14 años puestos de dirección administrativa y financiera en diferentes ayuntamientos, mancomunidades y entes asociativos intermunicipales españoles. Desde el año 2000 reside en República Dominicana habiendo trabajado para diferentes ayuntamientos y organismos estatales, en su condición de experto en derecho administrativo y de la organización administrativa estatal y municipal. Nacionalizado dominicano en el año 2010, actualmente es asesor del Instituto Geográfico Nacional y profesor de la Escuela Nacional de Educación Vial, organismo dependiente del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.

Milton Ray Guevara

Nacido en la Provincia Samaná. Doctor en Derecho Público, Mención Tres Bien, de la Universidad de Niza, Francia; Licenciado en Derecho, Summa Cum Laude, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); Diplomado de Estudios Superiores en Derecho Comparado, Mención Bien, Facultad Internacional de Derecho Comparado, Estrasburgo, Francia; Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho Social, Universidad de La Sorbonne de París, Francia; Diplomado en Derecho del Trabajo Comparado, Mención Sobresaliente, Escuela Internacional de Trieste, Italia; Diplomado en Derecho Bancario Comparado, Escuela de Derecho Bancario, Barcelona, España; Certificados de Estudios Internacionales, Instituto del Derecho de la Paz y del Desarrollo, Mención Bien, Niza, Francia; Curso de Derecho Internacional Público, Academia de Derecho Internacional, La Haya, Holanda. Actualmente es el Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, designado por el Consejo Nacional de la Magistratura en fecha 21 de diciembre de 2011. Entre sus obras publicadas figuran: “Doctrina Jurídica Dominicana: un aporte personal”, “Opinión Constitucional”, “Ambiente Conceptual por una Legislación de Grupos Financieros Bancarios”, “Por un Samaná Mejor para un País Mejor”.

Zulima Sánchez Sánchez

Doctora en Derecho Administrativo por la Universidad de Salamanca y Profesora de Derecho Administrativo en esa misma institución. Es líder del compo-

nente jurídico de un Proyecto Europeo para la reforma del sistema de educación superior en el Reino de Marruecos en colaboración con la Junta de Castilla y León, FIIAPP desde 2017. Realizó funciones Jurisdiccionales durante 11 años. Es coordinadora del Master de Derecho de la Administración del Estado, título propio que la USAL imparte de forma conjunta con IGLOBAL y del Master en Gobierno y Administración Pública que la Universidad de Salamanca imparte con UTESA en colaboración con el MAP. Ha publicado más de medio centenar de artículos y colaborado con varios capítulos en distintas monografías. Ha publicado cuatro libros entre los que destaca: Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana, Lex Nova (2004), Introducción al Derecho Administrativo Español (Ratigo Legis 2011), El derecho de asilo en la Unión Europea: en aras de un complejo equilibrio (Ratio Legis, 2016) e Innovation of asylum procedures (Aranzadi-Thomson Reuters, 2018). Ha colaborado en proyectos de investigación y realizado estudios e informes para distintas entidades públicas (CRUE, AECID, BID, Poder Ejecutivo, legislativo y judicial de distintos países). Colabora como Experta en la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) desde 2012 y es experta externa en la European Asylum Support Office desde 2016. También está especializada en la formación y capacitación de Magistrados de Altas cortes

Aracelis A. Fernández Estrella

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y por la Universidad Pablo de Olavide (UPO), Magister por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Durante sus años como doctoranda participó en varios proyectos de investigación relacionados con diversos ámbitos del Derecho Administrativo. Es autora del libro “El Derecho administrativo sancionador para la protección del medio ambiente” y de varios artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Se ha desempeñado como abogada de una prestigiosa firma internacional, así como técnica en investigación y docente en una universidad catalana. Actualmente se desempeña como Letrada de Adscripción Temporal del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

Alejandro Liberman T.

Candidato a Doctor en Ciencias Políticas (UCA). Maestro en Gobierno y Gestión Pública en América Latina (UPF). Abogado (UBA). Especialista en desarrollo local orientado a la planificación estratégica de ciudades. Articulista y consultor internacional. Coautor de la publicación: “El gobierno de las grandes

ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina” (2017), Centro Latinoamericano para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile, Santiago. Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires por la Fundación Libertad y Progreso. Profesor externo del Curso Internacional de la EIAPP: “Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible en Iberoamérica”. Miembro activo del CLAD, IPSA, LASA y IAPPS.

