



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

en colaboración con el

INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)

**Marco Legal Municipal, su Contribución al Fortalecimiento
de la Autonomía y Desarrollo Local**

Tesis para optar por el título de

MÁSTER EN DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL SOSTENIBLE

Proponente
Desiderio Ruiz Castro

Asesor Temático
Lic. Julián Roa

Asesor Metodológico
Lic. Pedro José Ortega

14 de febrero de 2012

Santo Domingo, República Dominicana

DEDICATORIA:

A la memoria de Mi Padre

A Doña Hilda (Mi madre)

A Amarilis Sánchez (Mi esposa)

A Hilda, Nicoll, Desiderio y Ever (Mis Hijos)

*Mi familia, fuente de inspiración permanente en
mi vida.*

AGRADECIMIENTOS

Independientemente de lo gratificante que ha sido esta experiencia, llegar a este momento ha requerido mucho esfuerzo y sacrificio propio. Pero el logro no se hubiese completado a no ser por la participación de personas que con su tiempo, esfuerzo, creatividad y deseos coadyuvaron en su materialización, especialmente extendemos agradecimientos:

Ante todo a Dios, todo poderoso, generoso y misericordioso, por proveernos de las herramientas necesarias para emprender y culminar en su nombre esta jornada.

Al Licenciado Domingo Contreras:

Coordinador del Master, quien nos abriera las puertas para integrarnos a tan valiosa experiencia académica y quien en todo momento, con diligencia y presteza, procuró que culmináramos exitosamente esta ilustrativa faena.

Al Profesor, Pedro José Ortega:

Asesor metodológico, quien con su amplia dotación cognoscitiva, tolerancia y dedicación, encausó nuestros esfuerzos, colocándonos en capacidad de recopilar las experiencias del Master y plasmarlas en el desarrollo y conclusión del trabajo aquí presentado.

Al Licenciado Julián Roa:

Asesor Académico, por haber asumido el compromiso de acompañarnos con su apoyado y orientación en la formulación, desarrollo y presentación de este estudio.

Al Doctor, Fidias Aristy:

Secretario de la Liga Municipal Dominicana, por haber patrocinado nuestra invaluable participación en este Master, esperando que las experiencias adquiridas y aplicadas, puedan honrar el esfuerzo suyo y de su institución.

Al cuerpo docente seleccionado por la academia para la Maestría, por compartir y transmitir conocimientos y experiencias de tanto valor y utilidad en nuestra actividad profesional y vida ciudadana, a fin de que podamos contribuir con nuestras aportaciones a la solución de problemáticas concretas de nuestro entorno. Por igual a mis compañeros de maestría, por haber hecho de esta experiencia, un ejercicio de responsabilidades compartida. A todos, Gracias del alma.

Índice de Contenido

Portada.....	1
Dedicatoria.....	2
Agradecimientos.....	3
Índice.....	4
Resumen.....	6
Introducción.....	7

Capítulo I

El Derecho Municipal Dominicano

1.1- La Sociedad Taina y La Colonización.	13
1.2- La Ocupación Haitiana.....	13
1.3- Etapas Republicanas.....	14
1.3.1.- Primera República 1844 hasta 1850.....	14
1.3.2.- Segunda República 1865 hasta 1916.....	16
1.3.3.- Tercera República 1924 hasta 1865.....	17
1.3.4.- Cuarta República a partir del 1966.....	18

Capítulo II

Conceptos del Estado, El Distrito Nacional, El Municipios y otras Demarcaciones Territoriales

2.1- Concepto de Estado.	18
2.2- El Estado Dominicano, sus Orígenes.	20
2.3- Conceptos Doctrinales sobre el Municipio.....	21
2.4- Orígenes del Municipio Dominicano.....	23
2.5- El Distrito Nacional.....	24
2.6- Las Regiones.....	26
2.7- Las Provincias.....	27
2.8- Los Distritos Municipales.....	28

Capítulo III
Proceso de Descentralización Dominicano

3.1- Reseña Histórica de la Descentralización.....	30
3.2- Aspectos Doctrinales de Descentralización y Otros Conceptos Básicos.....	33
3.2.1 Descentralización.....	33
3.2.2 Desconcentración.....	34
3.2.3 Autonomía Municipal.....	35
3.2.4 Gobierno Local.....	37
3.2.5 Participación Social.....	39
3.3- Marco Legal de la Descentralización en República Dominicana.....	42
3.3.1 Constitución Política de la Republica Dominicana.....	43
3.3.2 Ley 176-07 Sobre el Distrito Nacional y los Municipios.....	44
3.3.3 Ley 166-03 Sobre Transferencia Presupuestaria	45
3.3.4 Ley 170-07 Que instituye el Presupuesto Participativo Municipal.....	46
3.3.5 Ley 163-01 Que Crea la Provincia Santo Domingo.....	46
3.4 La Descentralización y el Régimen Financiero Municipal Dominicano.....	47
3.4.1 Régimen de Transferencias del Gobierno Central.....	49
Conclusiones.....	52
Recomendaciones.....	54
Bibliografía.....	56
Anexos.....	58
1- Mapa Divisional de los Cacicazgos Tainos.....	58
2-Cuadro 2, Regiones, Provincias, Municipios y Distritos Municipales.....	59
3- Mapa de la Regionalización, al Decreto 710 del 30 de Julio del 2004.....	60
4-Cuadro 3, Transferencias Percápita en la Región, 2010 y Cuadro 4 Transferencias 2001 y 2009.....	61

Resumen:

Es posible afirmar que el municipio comienza a aparecer desde el momento mismo en que el hombre renuncia a sus costumbres nómadas e inicia el proceso sedentario que le lleva a fundar comunidades permanentes en determinados espacios territoriales. En el país, el evento independentista producido la noche del 27 de febrero del año de 1844, puede asumirse como el hecho que marca el surgimiento del Estado Dominicano conforme al ideal Duarteano, marca el nacimiento de la Primera República y con ella aparece en términos estrictos la norma jurídica municipal propia, consagrada en su Constitución. Allí surge el Derecho Municipal Dominicano. Cierta tendencia predomina en el mundo de hoy que procura arribar a estados con un menor grado de centralización. Las razones esgrimidas son múltiples; Asistir a las democracias ante eventuales crisis de gobernabilidad; Insertar la dotación de servicios públicos al mercado económico a través de la tercerización o privatización; y la más socorrida inclina la balanza de las justificaciones al criterio de que se fundamenta en la búsqueda de hacer más eficiente al estado, con cada vez mayor propensión a la descentralización. En la República Dominicana, a partir de los años 70, se verificó un hibridado intento de descentralización el cual que constituía más bien, un centralismo disfrazado, con la creación de las llamadas instituciones “descentralizadas” del Poder Ejecutivo. Esta práctica, lejos de ser un modelo de descentralización, constituyó un mecanismo centralista dado que con el tiempo algunas funciones y atribuciones de naturaleza municipal han sido asumidas por el Gobierno Central a través de las llamadas instituciones autónomas. La reforma constitucional de enero del 2010, introduce cambios sustanciales que abarcan en forma considerable el régimen municipal. Se preserva el Distrito Municipal como entidad territorial, se consagran la autonomía y la descentralización a favor del municipio y se señalan las bases de la participación ciudadana en el proceso de gobierno local. La autonomía es el alma del sistema de gobierno local y en ella descansa la esencia de la descentralización. Su alcance mueve recelos, preocupaciones o previsiones, que representan al mismo tiempo una fortaleza y una gran debilidad para el desarrollo municipal.

Introducción

La Autonomía Municipal, es alcanzada por una entidad municipal, territorio o ayuntamiento, cuando obtiene la capacidad de normarse, gestarse o administrarse a si misma, sin influjos externos, más allá de lo estrictamente dispuesto por la constitución y las leyes para garantizar la cohesión del estado y los mecanismos de control y fiscalización de los distintos niveles de la administración. Tal concepto es análogo al criterio de autogobierno o al de autodeterminación, más se distancia sustancialmente del concepto de soberanía.

La autonomía es promovida por una corriente política que procura la democracia participativa. Sugiere un proceso de transferencias de capacidades desde el Gobierno Central hacia los municipios. En el caso de la Republica Dominicana se puede afirmar que dicho proceso de transferencias o descentralización, se inicia formalmente a partir del año 1995, como parte de la política pública denominada, " Reforma y Modernización del Estado "

El Proceso de Descentralización, es innegablemente un mecanismo para lograr la consecución de las funciones esenciales del estado, cuyo objetivo principal se resume en el alcance del mayor bienestar para sus ciudadanos, al menor costo y con el mayor nivel de eficiencia posible. Para el Estado Dominicano, forjado como demostraremos en términos de la concentración de poderes, la descentralización constituye un enorme desafío dado que ha tenido que luchar contra su cultura centralista. Tal proceso ha requerido la estructuración de un marco legal que debe ser analizado a los fines de determinar su alcance y eficacia.

La autonomía de los ayuntamientos dominicanos es una condición fundamental para que los gobiernos locales puedan gestar el desarrollo de sus territorios e iniciar el proceso de desmonte del centralismo estatal, ha podido obedecer más al recetario de organismos internacionales que a la vocación democrática local. Los diagnósticos constantemente dan cuenta de la fragilidad del cumplimiento de las normas en República Dominicana. Es por ello que procede preguntarnos sobre el tema de nuestra investigación; ¿El Marco legal estructurado en la República Dominicana a partir del año 1995, ha contribuido al fortalecimiento de la autonomía municipal y consecuentemente al desarrollo local?

Nuestro Objetivo principal, se encamina a determinar si los gobiernos locales en la República Dominicana se han desarrollado a consecuencia del fortalecimiento de las autonomías municipales que pudiera haberse generado a través del marco jurídico creado a tales fines.

Otro objetivo, nos motiva a determinar si los ayuntamientos en la República Dominicana han podido asimilar las potencialidades que oferta la descentralización como vía para eficientizar la oferta de bienes y servicios públicos, mediante la transferencia de facultades, atribuciones y competencias hacia los gobiernos locales.

Analizar el marco legal que sustenta el proceso de descentralización dominicano a partir del 1995, año en que se inicia el proceso de modernización del Estado Dominicano, tiene particular importancia para el desarrollo integral de las unidades territoriales nacionales. La transferencia de competencias hacia los gobiernos locales y de estos hacia la propia población en un proceso participativo que podemos llamar de descentralización social, debe traducirse en eficiencia y eficacia notables y en una recepción de bienestar integral por los ciudadanos del territorio. Por ello fundamentalmente, se hace perentorio la obtención del diagnostico que determine si el marco legal que le ha servido de sustento, ha realizado algún nivel de contribución.

El tratamiento del tema de de la autonomía municipal en la República Dominicana, es de gran interés para el desarrollo local, dado que puede contribuir al fortalecimiento de sus estructuras municipales de gobierno. Esto sumado al interés que genera el análisis del marco jurídico que acompaña o sustenta al proceso de descentralización en el periodo comprendido en este estudio, constituyen una tarea de singular importancia, por cuanto podríamos alcanzar la identificación de los niveles de fortalezas o debilidades del proceso y los retos que se plantean para alcanzar su maduración.

Dos hipótesis fundamentan nuestra investigación, las cuales se desprenden de criterios empíricos asumidos a partir de experiencias que requieren su comprobación en marco de una investigación científica como las que nos proponemos; Estas son:

1- La legislación dominicana, especialmente la producida a partir del año 1995, ha contribuido al fortalecimiento de las autonomías municipales, mediante el otorgamiento de facultades, capacidades y atribuciones.

2- Los ayuntamientos, con escasas excepciones, no han podido aprovechar las ventajas que le otorga la legislación para ensanchar sus facultades por carencia de institucionalidad, poca capacitación y falta de liderazgo.

Para la preparación del presente trabajo de tesis, responde acumulativa y complementariamente a diferentes métodos de investigación, cuya escogencia y utilización obedece a las necesidades propias de cada etapa y partes componentes de nuestro estudio, apegados siempre a la rigidez metodológica que se requerida.

El primer término se contempla el uso del método analítico, como técnica fundamental en las diferentes etapas del proceso de trabajo, dado que este método se corresponde con la naturaleza del fin buscado. El método analítico permite distinguir los elementos del proceso analizado, ordenándolos separadamente. Esto nos ayuda a realizar las anotaciones de cada uno de las normas que componen el objeto de nuestra indagación, para extraer de sus textos, la esencia de sus disposiciones. El análisis además, de informes estadísticos y el análisis de información secundaria provistas por el gobierno central y gobiernos locales.

Conjuntamente, también la aplicación del método sintético, basados en que nuestra investigación requiere de un arduo y riguroso proceso de recopilación de información tanto emanada de la norma jurídica, como extraída de diversas manifestaciones doctrinales, información que necesariamente debemos sintetizar de manera crítica.

Ciertamente, los temas tales como la descentralización, la autonomía, el gobierno local y sus capacidades ect., han sido tratados en términos individuales por diferentes autores, tratadistas versados y ciudadanos comunes. No obstante, la visión en conjunto de estos temas, así como el enfoque que le hemos dado en nuestro estudio, no encuentran precedentes en grado de consideración suficientes para una tarea tan seria desde el punto de vista académico, como la que nos hemos propuesto.

Nuestro trabajo, al referirse a un tema tan específico, no encuentra referentes abundantes, así que procuraremos alcanzar nuestros propósitos, enfocándonos en el estudio de algunos trabajos relacionados; así como del análisis pormenorizado de normas jurídicas y referencias doctrinarias. El estudio condensado de la Constitución del 26 de enero del año 2010, es una tarea obligada, así

como el de la Ley 176-07, del 17 de Julio del 2007, Sobre el Distrito Nacional y los Municipios; al igual que la Ley 166-03 del 6 de octubre del 2003, Sobre Transferencia presupuestaria.

Nuestro estudio encuentra ciertos antecedentes en temas abordados en publicaciones oficiales que ha realizado el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), principalmente en la publicación del año 2008, bajo la autoría de Fernando Carrión, denominada “Interrogatorio a la Descentralización”, donde se presenta el interrogatorio figurado como un Tes. o diagnostico al proceso de descentralización. Además del Cuaderno 1, del año 2006, titulado “Realidades y Desafíos de la Gestión Municipal en el Marco de la Reforma y Modernización del Estado, producido por el propio CONARE.

En estas obras, el CONARE presenta una descripción de los retos que conlleva la política de modernización del estado para la gestión local, en términos de los cambios que debe experimentar la forma como se producen la prestación de servicios públicos, la gestión de recursos, la participación y el tema de la transparencia, entre otras funciones locales.

Nos encontramos con abordajes relativos como el de, Jordi Borja, en su trabajo del 2001, denominado “Participación Ciudadana”. El autor trata el tema de la proximidad del gobierno local, como principio de administración fundamental, donde nos hace entender la ventaja de esta cercanía para hacer la gestión mucho más eficiente en la dotación de servicios a la ciudadanía.

Alexis de Tocqueville, en su obra “La Democracia en América”, nos da un referente de los orígenes del municipio como estructura social, que nos permite determinar su preexistencia o antelación al estado. Este enfoque general nos sirve para acercarnos a Jordi Borja, con su criterio de proximidad y comprender la razón por la que el ciudadano muchas veces se ve más identificado con el municipio que con el propio estado.

De todos modo, la escasez de estudios específicos, que nos valgan como antecedentes científicos para el presente trabajo de tesis, nos motiva en el desarrollo del presente estudio; toda vez que se hace evidente la utilidad potencial de los resultados del mismo, esperando que constituyan un aporte significativo, tanto para la comunidad jurídica dominicana, como para el sector municipal en sentido general.

El presente trabajo se ha estructurado en tres partes o capítulos en los que se recoge lo más fielmente posible, una condesada historia de los orígenes de las entidades territoriales dominicanas, así como una descripción conceptual de las mismas, como forma de hacer más comprensible la problemática estudiada; Sin que hayamos renunciado al análisis riguroso del marco legal que le sustenta y que sustenta al proceso de fortalecimiento que se han encaminado en el periodo bajo estudio, lo que a su vez constituyen el objeto principal de nuestra tesis.

Así veremos un primer capítulo dedicado al estudio del proceso de formación del Derecho Municipal Dominicano, lo que nos llevará por un transito de procesos históricos que nos permitirán comprender la importancia del régimen municipal en la formación del estado mismo, su antelación a éste, su perdurabilidad y capacidad de sobrevivir, más allá de la soberanía misma y otros aspectos fundamentales.

Un segundo capítulo está dedicado a las conceptualizaciones de los entes territoriales, su diferenciación y su papel en el proceso de administración del estado. Veremos la trasformaciones que ha sufrido el estado en el orden político territorial y la importancia de estos aspectos en la administración de la nación y en la consecución del fin principal del estado, entendido como el bien general de los ciudadanos, expresado fundamentalmente en el desarrollo integral del territorio y sus habitantes.

La tercera parte esta reservada al análisis del proceso de descentralización comprendido a partir del año 1995. Este proceso es abordado principalmente desde ángulo del marco jurídico en que se fundamenta, antecedido por una descripción conceptual de las figuras que componen el proceso tales como, la autonomía, la descentralización misma y su diferenciación de otros propósitos cómo el de la desconcentración. Culmina con una presentación de las principales normas que inciden desde la constitución hasta las leyes más gravitan en el tema, al tiempo de analizar el tema de las trasferencias presupuestarias y su papel en la estructura de ingresos municipales.

CAPITULO I

El Derecho Municipal Dominicano

El derecho Municipal, es innegablemente una rama del Derecho Público y su objeto es el estudio del conjunto de instituciones y reglas legales que constituyen el régimen municipal y que dada su especialización requiere de una visión íntegra, apropiada con la concepción cada vez más localista de la gestión de los servicios que requieren las distintas comunidades hoy día.

Para Teresita Rendón Huerta, el Derecho Municipal es una importante disciplina jurídica que se basta para el estudio del régimen municipal, lo define de la manera siguiente (Rendón, 2005, p.10): “derecho municipal es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el municipio como institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser.”

La relevancia básica del Derecho Municipal se fundamenta en la relevancia misma del municipio y lo que este significa en la existencia de cada nación. La sociedad local en la que se desarrolla gran parte de la actividad humana, da origen a diversas relaciones que generan la necesidad de que a través de órganos de servicios sean suplidas necesidades cotidianas como el aseo urbano, el tránsito y transporte de personas y vehículos, la seguridad ciudadana, la asistencia social, la recreación y el deporte y otras que corresponde al municipio satisfacer.

Además, su importancia se deriva del efecto vinculante con otras aplicaciones del derecho como el Derecho Constitucional, dado que el municipio es un ente territorial que nace de los propios cánones constitucionales; Con el Derecho Administrativo, por cuanto este realiza el estudio de las normas que tutelan las funciones de los entes públicos, de los servicios, así como los actos y los contratos que envuelven a los entes de la administración e incluso la relación entre el Estado y los Municipios, como entes unidos entre sí por un mismo propósito, el bienestar de sus ciudadanos.

1. 1- La Sociedad Taina y la Colonización

Conceptualmente, a partir de las ideas de Alexis de Tocqueville, es posible afirmar que el municipio comienza a aparecer desde el momento mismo en que el hombre renuncia a sus costumbres nómadas e inicia el proceso sedentario que le lleva a fundar comunidades permanentes en determinados espacios territoriales. Los aborígenes Tainos que poblaban la isla a la llegada de los españoles, conformaban una sociedad organizada, acorde con su naturaleza y época, con cinco entidades territoriales denominadas Cacicazgos, entes que indudablemente constituyen un símil de organización municipal conforme a los criterios que hemos analizado (Ver Anexo 1).

Consecuentemente, como sociedad organizada con normas específicas era poseedora de un sistema de derecho simple, con la costumbre como fuente. A la llegada de los españoles a la isla, pudieron comprobar el sistema organizativo taino. Como su arribo se producía en tono de conquista, una consecuencia lógica de tal circunstancia hubo de ser la imposición de un nuevo sistema social y político que traía consigo un régimen normativo propio.

Naturalmente al no producirse una integración propiamente dicho o fusión socio-política con los pobladores aborígenes, se produce su exterminio y el de su cultura y se impone la cultura, costumbres y normas del conquistador sin ninguna asimilación de las costumbres tainas, las que eran muy atrasadas para la cultura española que arribaba. Esta cultura de avanzado desarrollo, traía consigo un mayor perfeccionamiento del concepto municipal. Es así como en la isla, tan pronto se produce la Colonización, se instaura un régimen municipal, con las características del Derecho Español.

1.2- La Ocupación Haitiana (1822-1844)

Casi medio siglo de la historia dominicana, transcurre sin cambios de consideración que promuevan interés fundamental a los fines de este trabajo, hasta llegar a este periodo. Durante la ocupación haitiana el régimen municipal siguió la suerte marcada por el sistema de Derecho Francés y las normas que seguían las colonias de esa nación. Una cuestión fundamental era que la vida municipal parecía seguir su curso, no obstante la ocupación.

Un hecho histórico de relieve en el proceso independentista lo constituye, contradictoriamente, el triunfo obtenido por la corriente separatista en las elecciones municipales que se produjeron en la isla en el año de 1843, según se desprende del siguiente relato histórico “En Junio de 1843, se celebraron elecciones municipales y los trinitarios se impusieron a los otros grupos. Esta victoria facilitó sus actividades independentistas.” (Ediciones SM, 2008, p. 33.)

1.3- Etapas Republicanas

La expresión (República), proviene del vocablo latín (*res publica*, que significa la cosa pública), Es una forma de gobierno adoptada por muchos de los Estados a través de la historia, como forma de integrar a la mayor parte de la población en el ejercicio de gestión y cuya característica principal, parece ser, la división de los poderes o descentralización de poderes. Así es como regularmente podemos ver en las repúblicas, un Poder Ejecutivo, Legislativo y un Judicial. En ocasiones en la República Dominicana, se ha hecho referencia a un Poder Municipal.

El sistema de república, bien puede asociarse con la democracia, dado que en su esencia hace que el Estado persiga su fin del bien común o bienestar general de sus habitantes, mediante la mayor integración posible de sus ciudadanos.

El evento independentista producido la noche del 27 de febrero del año de 1844, puede asumirse como el hecho que marca el surgimiento del Estado Dominicano conforme al ideal Duarteano. Lo que no da lugar a dudas, es que en esta fecha se puede establecer el nacimiento, de la Primera República y con ella aparece en términos estrictos la norma jurídica municipal propia, emanada por primera vez de órganos nacionales. Podemos afirmar que allí emerge el Derecho Municipal Dominicano.

1.3.1- Primera República (1844 hasta 1850)

A partir de esta etapa histórica comienza a contar la vida republicana en el país, se inicia al mismo tiempo la historia del Derecho Dominicano, ya sea por creación o adopción. Lo más importante es destacar que dentro de la primera Constitución Dominicana, votada en el año de

1844, ya existía una disposición que consagraba el sistema de administración municipal. En Efecto, dicha Constitución planteaba en su artículo 211 la siguiente obligación a cargo del Congreso, (Constitución Dominicana de 1844, Art. 211);

Art. 211. - Los Cuerpos Colegisladores deberán acordar en su primera Sesión legislativa las siguientes leyes: Primera: Sobre elecciones. Segunda: Sobre la Hacienda Pública. Tercera: Sobre la responsabilidad de los Ministros, y demás agentes del Poder Ejecutivo. Cuarta: Sobre la organización judicial. Quinta: Sobre la administración Municipal, de Provincias y Comunes...

Por un desliz histórico, algunos tratadistas plantean que esta Constitución, proclamaba el Poder Municipal. Tal aseveración constituye un error que se ocasiona al oficializar el texto de un proyecto de constitución del patricio Juan Pablo Duarte, la cual definía la municipalidad como un poder del estado, pero esta propuesta no fue precisamente la oficializada tras la gesta de independencia. Esta situación es tratada en la forma siguiente por el Dr. Fernando Pérez Memen en un artículo periodístico. (Pérez, 1994 p. 7):

Una de las ideas básicas del liberalismo democrático es el establecimiento de un equilibrio en los poderes y el impedimento de un Poder Ejecutivo fuerte o una dictadura constitucional. En ese tenor JUAN PABLO DUARTE, estableció en su Proyecto de Constitución lo siguiente. “Para la más pronta expedición de los negocios públicos se distribuye el Gobierno en: Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo.

1.3.2- Segunda República (de 1865 hasta 1916)

En el año 1865, una vez consumado el propósito restaurador, la Constitución es objeto de una reforma, en la cual la materia municipal es finalmente tratada como función de un Cuarto Poder del Estado, esta vez con carácter oficial y por única vez en la historia. Dicha carta magna establecía en su artículo 93, lo siguiente; “El Poder Municipal se ejerce por las Juntas Provinciales que crea esta

Constitución, por los Ayuntamientos de las Comunes y demás funcionarios municipales que la ley establezca”.

La Restauración, es un proceso revolucionario de corte patriótico y carácter militar, que consigue la reconquista de la soberanía nacional dominicana cuando se produce el abandono del territorio dominicano por parte de las tropas españolas en marzo de 1865. En el periodo de inestabilidad política que se vive luego de la Restauración se afecta significativamente el orden jurídico de la nación y según el tratadista Rafael Santana Viñas (Santana 2007, p. 82), nuevas reformas afectan significativamente al régimen municipal de la época, veamos:

En la reforma de 1874 les fue suprimido el control político dentro de su jurisdicción, quedando sometidos a las Cámaras Legislativas para fines los de aprobación de cualquier reglamentación concerniente al arreglo de la policía urbana y rural. En ese mismo orden, la reforma de 1878 confirió a los ayuntamientos una auténtica autonomía presupuestaria, toda vez que los ayuntamientos votaban anualmente el presupuesto de sus ingresos y gastos y gozaban de independencia en lo relativo a la ejecución de sus atribuciones administrativas.

Dentro del mismo periodo ocurren nuevas reformas y el tema municipal sufre cambios y limitaciones importantes esencialmente motivados en la necesidad de coaccionar el poder político en una joven nación matizada por movimientos revolucionarios domésticos, locales y personales, claramente expresados en el caso de la nominada Montonera a principios del siglo XX. No obstante, en el año 1913, se produce un hecho histórico en el marco del Derecho Municipal con la creación de la ley No. 5189. Esta ley, instauró la Organización Comunal, lo que en su evolución se traduce a la actual Organización Municipal.

1.3.3- Tercera República (de 1924 hasta 1965)

Paradójicamente, las intervenciones Norteamericanas del 1916 y 1965, ponen fin tanto a la Segunda como a la Tercera etapas Republicanas del País. El imperio Occidental, ya consolidado

en los albores del siglo XX, pone sus huellas en el proceso político histórico dominicano aunque, a pesar de que se dictaron durante la primera intervención las llamadas órdenes gubernativas, su herencia jurídica no se acentúa. No obstante, las intervenciones tanto como las dominaciones o anexiones, han generado la inmediata pérdida de la soberanía, que es elemento esencial del Estado.

Esta ominosa etapa de la historia dominicana comprende un periodo de cuatro décadas, de las cuales tres fueron el escenario de una dictadura, la de Rafael Leonidas Trujillo. Por esta causa muchos tratadistas cuestionan el carácter de república en dicha época. No obstante, a los fines resumidos de nuestro trabajo hay que destacar que es en este periodo donde se originan importantes transformaciones en las disposiciones constitucionales y legales que concretizan el régimen jurídico municipal dominicano.

Tal es el caso de las reformas constitucionales de 1955 y de 1963, en las cuales se otorga rango constitucional a la diferenciación entre el Distrito Nacional y los Municipios, así como al órgano de gobierno del Distrito Nacional, que para la época era el Consejo Administrativo del Distrito Nacional; En los artículos 151 y 152 de la última reforma, en 1963, se reconoce el municipio otorgándole autonomía municipal y se cambia la figura del Sindico a la de Alcalde, determinando que tales cargos se asumirán por elección popular, incluso en el Distrito Nacional.

Por igual en este periodo republicano, se producen las Leyes 3455 y 3456 Sobre Organización Municipal y del Distrito Nacional respectivamente, las cuales fueron la base del régimen municipal y se mantuvieron vigentes con varias modificaciones desde el año de su promulgación en el 1952 hasta su sustitución en año 2007, cuando se promulga la actual Ley 176-07, Sobre Organización el Distrito Nacional y los Municipios; También en este lapso, en el año 1961, es votada la ley 5622, Sobre Autonomía Municipal.

1.3.4- Cuarta República (a partir del 1966).

La pasión con que se analiza la historia, hace capciosa la afirmación de una Cuarta Republica, más aún cuando dicho periodo es protagonizado por el liderazgo de un personaje tan contradictorio como lo es el Dr. Joaquín Balaguer, quien encabezó seis periodos de gobierno en el espacio que va desde 1966 hasta 1994. En todo caso, este periodo cuenta con que las circunstancias históricas y

las necesidades modernas se resumen y confluyen para generar un tránsito que ha llevado al Estado a fortalecer el municipio como ente territorial y consecuentemente, la norma jurídica que lo regula.

La Constitución del año 1966, mantiene el Distrito Nacional como una entidad territorial con carácter y rango constitucional. Las reformas constitucionales que se suceden a partir del 1966, la del 1994 y 2002, fueron reformas con motivaciones y carácter políticos, sin inclusiones sustanciales y consecuentemente no arrastraron ningún cambio en lo referente al régimen municipal.

La reforma constitucional de enero del 2010, introduce cambios sustanciales que abarcan en forma considerable el régimen municipal. Se introduce al Distrito Municipal como entidad territorial, se consagran la autonomía y la descentralización a favor del municipio y se señalan las bases de la participación ciudadana en el proceso de gobierno local. A partir de esta Constitución, puede hablarse de un relanzamiento de la norma y el propio Derecho Municipal que demanda llevarlo al nivel de las prescripciones constitucionales para convertirlo en un verdadero instrumento de desarrollo.

CAPITULO II

Conceptos de Estado, El Distrito Nacional,

El Municipio y otras Demarcaciones Territoriales

2.1 El Concepto de Estado

El concepto de Estado ha experimentado muchas variaciones a lo largo de la historia, conforme sea definido por una que otra corriente de pensamiento. El concepto guarda un especial significado dado que del mismo depende la identificación de factores importantes tales como el momento en que se verifica el nacimiento, por ejemplo de un Estado, así como otros fenómenos ocurribles durante su propia existencia.

Hemos de señalar algunos conceptos o nociones de Estado, tratando de acogernos a la definición que mejor se aplique a nuestro plan dentro del presente trabajo. Por consiguiente, en

primer término recogemos la definición que nos ofrece Nelson Moreno Ceballos (Moreno, 1984 p. 33), quien en su concepción de Estado, nos da la siguiente definición:

Estado, en sentido pleno es, así, un conjunto complejo de aparatos estatales o no, instituciones privadas, agentes, intelectuales orgánicos, normas, leyes, técnicas de poder, teorías, costumbres, ideología, mecanismos de dominación que cumplen las funciones globales de organizar, justificar y mantener el sistema capitalista en su conjunto, tratando de garantizar su permanencia histórica

En Segundo orden, presentamos la definición obtenida en versiones de la Enciclopedia Encarta, la cual es asumida en diferentes obras o ediciones por el Concejo Nacional de la Reforma del Estado (CONARE, 2010 p. 8):

Estado, denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno y, por extensión, su propio territorio. La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocimiento efectivo, tanto dentro del propio Estado como por parte de los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema.

Una tercera definición sobre el concepto de Estado, al parecer más simple, es la que nos ofrece el Profesor Juan Bosch, literato y político dominicano, en su ponderada obra El Estado, su Origen y Desarrollo (Bosch, 1987 p.24), el cual expresa; “Estado es el aparato permanente de poder público en cuyas estructuras se acumula el monopolio de la violencia de toda sociedad nacional, sea esa sociedad grande o pequeña, poderosa o débil, rica o pobre.”

Preferimos acogernos al segundo concepto para alcanzar la identificación del momento en que podamos considerar formado al Estado Dominicano en términos estrictos; Es decir, que esta definición podría ayudarnos a identificar el momento histórico de la creación del Estado Dominicano.

2.2 El Estado Dominicano, sus Origenes

El origen del Estado Dominicano, visto desde el punto de vista de su fundación, se identifica a partir de proclamada la Constitución del 6 de noviembre de 1844, llamada Constitución de San Cristóbal. Desde el punto de vista histórico, tal vez este hecho no genere reservas; Ahora bien, el tema que nos ocupa obliga a que verifiquemos si aquella declaración jurídica de fundación del Estado Dominicano, bastaba por si sola para considerarlo formado en términos jurídicamente estrictos.

Y la pregunta obligada, aflora entonces. ¿Contaba para la fecha, la recién fundada Nación Dominicana, con las instituciones, el control absoluto del territorio o el nivel de soberanía indispensables para aplicar en la categoría de Estado? Si hacemos un análisis objetivo, al margen de la pasión que genera el patriotismo, talvez la respuesta sea que no.

El análisis objetivo de la historia institucional dominicana, contemplando los requerimientos que se demandan para establecer la existencia de un Estado, nos conduce a identificar el momento más preciso de la maduración del Estado Dominicano, conforme a las definiciones y al surgimiento de instituciones, al regazo de la dictadura encabezada Rafael Leonidas Trujillo, que es donde se verifica el surgimiento de instituciones y se consolida el carácter de soberanía y control el territorio dominicano.

Esta afirmación puede resultar capciosa y hasta históricamente morbosa, pero nuestro propósito es destacar el hecho de que siendo la Descentralización una transferencia de poder, es posible entender eventualmente su retraso en el país a partir de que un estado perfeccionado o madurado en términos estrictos al tenor de una dictadura, ofrece mayor resistencia a descentralizarse, suponiendo que este proceso entraña una desconcentración de poder, regularmente interpretada como una acción debilitadora de las propias estructuras de poder que se cultivan o explotan en la detección absolutista de las acciones del Estado.

2.3 Conceptos Doctrinales Sobre el Municipio

Un hecho no controvertido, lo constituye la antelación del municipio a la aparición del Estado como forma de asociación humana. Que el municipio ha existido desde que el hombre se asocio y asentó en comunidades, es una deducción inequívoca de cuantas historias de sociedades analicemos; Su existencia se deriva de la propia vocación o necesidad asociativa de la humanidad desde su aparición en la tierra. Al respecto Alexis de Tocqueville (Tocqueville, 1957 p. 77) plantea los orígenes del municipio de la siguiente manera:

El municipio es la única institución que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma. La sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios.

Como para afianzar esta cita, podemos ver como algunas figuras del Derecho Romano, por ejemplo, aun siendo una herencia perdurable por muchos años tanto en el viejo continente, como en sus colonias en América, tienen ya poca o ninguna aplicación en el cambiante medio jurídico de hoy; No obstante el municipio es una herencia que aún subsiste, acrecentando su importancia como entidad política moderna, perfectamente adaptable a cualquier tipo de Estado y forma de gobierno.

La categoría de “*municipium*”, era utilizada por el Imperio Romano, para establecer control de los territorios que iba anexando, en ocasión de su actividad expansionista a través de las naciones lejanas al centro itálico, cede del Imperio. Tal creación, *municipium*, era una figura jurídica practica por medio a la cual Roma ejercía control de los territorios conquistados sin destruir algunas de sus esencias.

Por supuesto que el municipio no es una manufactura exclusiva de romana. En la Grecia antigua, Aristóteles establece que el ser humano era un animal político, **un Zoon Politikon**, refiriéndose a la propensión del hombre a desenvolverse en sociedad con otros sujetos de la misma especie. El filósofo griego derivaba su reflexión de las experiencias que las ciudades griegas o polis, le habrían brindado, dado que él mismo resultaba de ellas.

En las polis se manifestó el hecho de que los grupos sociales incorporados instintivamente, se organizaron de forma que dicha asociación les brindara a sus miembros subsistencia como especie y a la vez aprovecharon las prerrogativas de su asociación en las interrelaciones con otros clanes. Encontramos referencias claras de Aristóteles sobre el municipio, citado por el Profesor Jorge Carlos Adames García, (Adames, 2009 p.7), haciendo referencia a su obra *La Política*.

En este sentido, encontramos el concepto clásico de Aristóteles quien en su obra la política afirma que: La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción que no son meramente las de cada día, es el municipio.

Existen innumerables definiciones que se refieren al concepto de municipio, son muchos los tratadistas que se han referido al tema y han aportado sus consideraciones sobre este concepto. Una definición que consideramos como adecuada, es la que aporta Carlos Quintana Roldan (Quintana, 1999 p.6), cuando propone la siguiente definición del municipio:

El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar una comunidades la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

2.4 Origen del Municipio Dominicano

En términos concretos, en el marco de la Colonización de América, a poco más de un año de la llegada de los españoles a la isla, el 24 de abril de 1494, se establece el primer Ayuntamiento del Nuevo Mundo en la Villa de La Isabela, según se desprende del relato comprendido en el trabajo

del Lic., Rafael Santana Viñas¹, publicado por la Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP) (Santana, 2007 p. 2):

Las primeras influencias de organización de un auténtico régimen municipal, iniciaron no más se colonizó la Isla La Hispaniola, a partir del 5 de diciembre de 1492. El 24 de abril de 1494, fue instalado el primer Ayuntamiento del Nuevo Mundo, en la Villa de La Isabela, en lo que hoy es el municipio de La Isabela, en la provincia de Puerto Plata, constituyendo el principio del desarrollo en el nuevo continente, de la vida administrativa municipal y comunitaria. Este organismo estuvo presidido por un consejo edilicio, compuesto por Diego Colón, presidente; fray Bernardo Boil, Antonio Sánchez Carvajal, Juan López de Luján y Pedro Fernández Coronel, vocales, que eran una especie de regidores.

La Constitución de 1844, consagraba el nivel municipal con relevancia en el marco de la administración del Estado, aunque ya ha sido establecido que no en el plano de colocarlo como parte de un poder del estado, ordenaba legislar sobre el régimen de administración local. El Régimen Municipal, como veremos en el próximo Capítulo, experimenta una serie de variaciones en los ámbitos jurídicos y políticos hasta llegar a nuestros días, donde la cuestión municipal vuelve a jugar un rol preeminente. La Constitución del 2010 consagra que el municipio es la base territorial de administración local del Estado y en su Artículo 199, establece tal afirmación:

Artículo 199.- Administración local. 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, 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.

¹ El autor es abogado y tratadista de Derecho Público.

Actualmente, el territorio de aproximadamente cuarenta y ocho mil setecientos (48,700 Km) kilómetros cuadrados con que cuenta la República Dominicana, está dividido en (10) regiones, aunque esta división reglada mediante decreto presidencial aún no definen su condición o funcionamiento, un (1) Distrito Nacional y treinta y una (31) provincias, las cuales a su vez albergan unos trescientos ochenta y tres (383) ayuntamientos y juntas de distritos, quienes tienen a su cargo los ciento cincuenta y cuatro (154)² municipios y los doscientos veinte y ocho (228) Distritos Municipales en que estos se dividen (Ver Anexo 2).

La proliferación de entidades municipales puede llegar a representar una seria amenaza, incluso si lo vemos a la luz de la situación española donde operan unos ocho mil municipios, y más adelante notaremos como esta situación de la creación de nuevas categorías municipales que llegan a convertirse en divisiones territoriales, puede ocasionar cierta dificultad para cohesionar las políticas públicas y la propia gobernabilidad, al distorsionarse los conceptos de desconcentración y descentralización, aproximándonos terriblemente a la fragmentación territorial y dificulta la propia planificación del estado.

2.5 El Distrito Nacional

El Distrito Nacional es sin lugar a interpretaciones una entidad territorial de características constitucionales que le distinguen de otras demarcaciones. Obtiene cierto tratamiento especial por ser el territorio en donde se asienta la capital de la República. De hecho, hasta la promulgación de la Ley 176-07 Sobre el Distrito Nacional y los Municipios, era objeto de una ley particular, la 3456 Sobre el Distrito Nacional mientras que los municipios eran regidos por la ley 3455.

La Ley 176-07, contiene cierta afirmación un tanto contradictoria, cuando en el literal a) de su Artículo 7, se refiere al Distrito Nacional, como “...es el municipio sede del gobierno nacional”. Este territorio se asemeja al municipio en el hecho de que su administración está a cargo de un ayuntamiento; A la provincia lo asemeja el hecho de que su representación Congresual la ostenta un Senador y varios Diputados; Y en materia Judicial, posee niveles de Cortes, como si fuere un departamento o región.

² Cuando se habla de 155 municipios y 32 provincias, se incluye en ambas categorías al Distrito Nacional, el cual no es ni provincia, ni municipio, aunque en su estructura política alberga ambas categorías, como veremos en el apartado 2.5

La Constitución Dominicana, al tratar el tema referente a la división política y administrativa del territorio nacional, hace referencia a las entidades a las que encarga capacidades específicas. Hace una cuidadosa asignación de las potestades de administración al momento de señalar las entidades territoriales del estado, hecho de singular significado a los fines de este trabajo, por cuanto al referirnos a la descentralización debemos entender que solo aquellas entidades con potestades administrativas autonómicas pueden recibir transferencia de capacidades.

Artículo 12.- División político administrativa. Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio de la República se divide políticamente en un Distrito Nacional y en las regiones, provincias y municipios que las leyes determinen. Las regiones estarán conformadas por las provincias y municipios que establezca la ley.

La Constitución no deja dudas del carácter especial del Distrito Nacional, al describir una de sus principales características en su Artículo 13, el cual establece lo siguiente: **“Artículo 13.- Distrito Nacional.** La ciudad de Santo Domingo de Guzmán es el Distrito Nacional, capital de la República y asiento del gobierno nacional.”

Es incuestionable el hecho de que ser Capital de la República y Asiento del Gobierno Nacional, es un privilegio oneroso que graba al Distrito Nacional con una servidumbre social de carácter nacional, lo cual establece sobre este territorio una carga que al ser asumida por cuenta única, genera una contradicción con el principio de racionalidad, y contraviene el principio de distribución de cargas y la equidad misma. Este hecho podrá ser mejor entendido cuando nos adentremos al tema de las transferencias.

2.6 Las Regiones

La cuestión referente a la práctica de demarcar o delimitar el territorio se remonta a la propia etapa precolombina. Los Taino, antiguos pobladores de Quisqueya, como llamaban a la isla, asumieron una división territorial que segmentaba la isla en cinco grandes Cacicazgos; Marién, Magù, Maguana, Higüey y Jaragua (Ver Anexo 3). A medida que se desarrolla la historia política de la isla, la cuestión territorial se transforma según el régimen político de turno, así vemos como pasa del modelo español al francés de forma alternativa.

En el país, desde hace casi cuatro décadas, se han implementado modelos esquemáticos de regionalización que no han logrado cohesionar las políticas públicas, acercándose más bien a la fragmentación territorial que a la descentralización o a la desconcentración. No ha sido posible orquestar las acciones sectoriales en términos de inversión pública a los fines de que alcancen mayor eficiencia dentro de un espacio territorial común. Tal hecho ha promovido la falta de equidad en los niveles de desarrollo humano a lo largo del territorio, con enormes diferencias comparativas entre unas demarcaciones y otras.

Es importante destacar que la cuestión de la territorialidad como vía de alcanzar la eficacia de las políticas públicas en la República Dominicana, tiene rango constitucional. La Constitución le asigna gran importancia a la Región para el diseño y aplicación de políticas públicas, cuando establece lo siguiente (Constitución, Artículo 196): “La Región es la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional. La ley definirá todo lo relativo a sus competencias, composición, organización y funcionamiento y determinará el número de estas”.

El actual esquema de las Regiones de Desarrollo, fue definido mediante el Decreto Presidencial No. 685-00, que define las Regiones en que se divide la República Dominicana, modificado por el Decreto No. 710-04 de fecha 30 de Julio del año 2004, el cual implanta una nueva regionalización que aunque sea o no la más adecuada, hoy día no satisface el mandato constitucional que dispone que la regionalización debe ser determinada por una ley, de todos modos dispone la creación del siguiente esquema de regionalización:

I.- La Región Cibao Norte, formada por las provincias de Santiago, Puerto Plata y Espaillat. II.- La Región Cibao Sur, formada por las provincias de La Vega, Monseñor Nouel y Sánchez Ramírez. III.- La Región Cibao Nordeste, formada por las provincias Duarte, Salcedo, María Trinidad Sánchez y Samaná. IV.- La Región Cibao Noroeste, formada por las provincias de Valverde, Santiago Rodríguez, Montecristi y Dajabón. V.- La Región Valdesia, formada por las provincias de San Cristóbal, Peravia, San José de Ocoa y Azua. VI.- La Región Enriquillo, formada por las provincias de Barahona, Bahoruco, Pedernales e Independencia. VII.- La Región El Valle, formada por las provincias de San Juan y Elías Piña. VIII.- La Región del Yuma, formada por las provincias de La Romana, La Altagracia y El Seibo. IX.- La Región Higüamo, formada

por las provincias de San Pedro de Macorís, Hato Mayor y Monte Plata. X.- La Región del Ozama o Metropolitana, formada por el territorio del Distrito Nacional y de la Provincia de Santo Domingo.

2.7 Las Provincias

La provincia puede ser entendida como una de las demarcaciones políticas en que se divide el territorio nacional, donde el gobierno central ejerce cierto nivel de desconcentración de sus funciones, aunque de forma eventual, a través de la designación de un funcionario que ejerce su representación, el cual se denomina Gobernador Civil o Provincial. La función política de la provincia esta limitada a la representación Congresual, tal y como prevé la Constitución Dominicana en sus Artículos 78 y 81, donde se dispone la elección de un Senador y por lo menos dos Diputados, como representantes de cada provincia respectivamente.

En la actualidad el territorio dominicano se compone por 31 provincias y como hemos señalado, un Distrito Nacional. La Constitución hace una definición de la provincia en la que deja clara la falta de vocación administrativa de esta demarcación, como podemos observar en la transcripción de su Artículo 197, que se presenta a continuación: *“La provincia es la demarcación política intermedia en el territorio. Se divide en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. La ley definirá todo lo relativo a su composición, organización y funcionamiento y determinará el número de éstas.”*

2.8 Los Distritos Municipales

Conforme dispone la Constitución de la República, en términos territoriales el Estado Dominicano esta claramente definido como un ente unitario con demarcaciones que como el caso del Distrito Nacional y los municipios, gozan de autonomía en la administración de sus territorios. Otros como los distritos municipales tienen su razón principal de ser en la desconcentración de la gestión publica municipal como medio de hacerla más eficaz.

Gran distorsión ha producido el criterio interpretativo irracional que muchos han aplicado al Artículo 199, el cual ya hemos citado, por el hecho de que el referido artículo, al enunciar las demarcaciones territoriales que conforman la base de la administración local, señala al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales como si fueren entidades con autonomía propia e independencia entre si de manera indistinta. Tal criterio omite atribuir a la Ley la capacidad normativa que la propia Constitución le asigna para el control efectivo de las diferenciaciones sustanciales que existen entre estas demarcaciones.

El país, bajo la influencia de estos conceptos errados, enfrenta cierta amenaza de fragmentación en términos territoriales a consecuencia de las distorsiones conceptuales de la autonomía e ínter dependencia que deben estar claramente definidas entre el municipio y el distrito municipal que de él depende. Constituye una incongruencia la pretensión de que el municipio y el distrito municipal que convergen en un mismo territorio, poseen el mismo nivel de autoridad o que comparten las mismas capacidades o atribuciones en cuanto a la función de gobierno dentro del mismo territorio que ocupan.

El distrito municipal, aunque señalado por la Constitución como base del sistema político administrativo de la nación conjuntamente con el Distrito Nacional y los municipios, constituye una entidad creada a consecuencia del criterio de desconcentración de la gestión pública y si nos apegamos de forma estricta a las disposiciones constitucionales que condicionan su existencia y funcionamiento a las prescripciones de la ley, nos encontraremos con que dicha demarcación territorial tiene limitaciones que le diferencian y supeditan sustancialmente al municipio.

Más aún, el Artículo 195 de la Constitución, que consagra la delimitación territorial del Estado, solo considera demarcaciones territoriales al Distrito Nacional, las regiones, las provincias y los municipios en que estas últimas se dividen, sin que considere al distrito municipal como un ente con capacidad para administrar el territorio al que pertenece; mientras que al Distrito Nacional y a los municipios, parece pertenecerle el territorio donde se encuentran; por lo menos su administración, la pertenencia propiamente es del Estado.

Ley 176-07, Sobre el Distrito Nacional y los Municipios parece imponer un concepto que define con claridad la naturaleza y el rol del distrito municipal. El Artículo 6 de dicha Ley, en su Literal (b) se refiere a la desconcentración, al describirla como concepto y principio de la siguiente manera: **“Artículo 6, Literal b) Desconcentración:** Delegación de autoridad y funciones a un nivel

jerárquicamente inferior sin que el receptor de esta delegación deje de pertenecer al organismo o institución pública que delega”.

En el mismo tenor el Artículo 7, de la indicada ley, al describir las entidades municipales, hace innegable el hecho de que los distritos municipales fungen como órganos de desconcentración de la gestión local, necesariamente vinculados y subordinados al municipio al que pertenecen, cuando establece en su literal (c) sobre las Juntas de Distritos Municipales lo siguiente: “**Artículo 7.- Entidades Municipales....** c) Las juntas de distritos municipales, como órgano desconcentrado del ayuntamiento del municipio, y que ejercerá gobierno sobre los distritos municipales...”

Mucho más aún, si hubiere alguna duda sobre la subornación del distrito municipal al Municipio, esta queda perfectamente esclarecida en las disposiciones del Artículo 77 de la Ley 176-07, que reza de la siguiente manera: “**Definición.** Mediante ley podrán crearse distritos municipales en los municipios para la administración desconcentrada de áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares. Esto bajo la coordinación superior del municipio a que pertenece.”

Un tratamiento tan extenso de este tema, no tuviera relevancia, de no ser por el hecho de que en la actualidad, entidades públicas y gremiales como el caso de la Federación Dominicana de Municipio (FEDOMU), han estado contribuyendo, talvez sin intención pero con falta de previsión, a la fragmentación territorial y hecho peligrar la gobernabilidad local, mediante el fomento de entidades que agrupan a los distritos municipales entre si, sin que a veces estos asuman actitud de coordinación con los propios municipios a los que pertenecen, llegando a procurar su independencia de los municipios a los deben cierta subordinación.

La entidad que agrupa a los distritos municipales, llamada Asociación Dominicana de Distritos Municipales, cuyo propósito asociativo parece estar centrado en alcanzar la independencia plena de los distritos municipales, hasta constituirlos en verdaderos nuevos municipios; En un evento realizado en la ciudad de Puerto Plata, y denominado “III Congreso”, produjo una proclama, llamada “Declaración de Puerto Plata sobre el Desarrollo Local, Construcción de Ciudadanía Responsable y Participación Ciudadana” en cuyo dispositivo cuarto, plantean lo siguiente:

***Cuarto:** Asumir junto al Congreso Nacional, la elaboración y aprobación de una Ley que elimine el vínculo entre el Distrito Municipal y los Municipios. No es posible que si*

los distritos municipales fueron constitucionalizados en igualdad de condiciones con los municipios, no se haya adecuado la legislación para resolver esa contradicción.

CAPITULOIII

Proceso de Descentralización en la República Dominicana

Cierta tendencia predomina en el mundo de hoy que procura arribar a Estados con un menor grado de centralización. Las razones esgrimidas son múltiples; Asistir a las democracias ante eventuales crisis de gobernabilidad, insertar la dotación de servicios públicos al mercado económico a través de la tercerización o privatización y la más socorrida inclina la balanza de las justificaciones al criterio de que se fundamenta en la búsqueda de hacer más eficiente al Estado, con cada vez mayor propensión a la descentralización.

La descentralización abarca un proceso progresivo mediante el cual se transfieren atribuciones, poder político, recursos financieros y capacidades fiscales, entre otras capacidades desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. En los procesos de descentralización, se conjugan en su máxima expresión el concepto de autonomía.

La descentralización comprende la búsqueda por alcanzar la racionalidad del uso de los recursos públicos, la transparencia en la gestión pública, la elevación considerable de los niveles de justicia social y desarrollo humano y conjugar el más pleno ejercicio de la democracia, aportando inclusión social en la gestión de los asuntos locales.

3.1-Reseña Histórica de la Descentralización.

Desde finales de los años setenta, Latino América se ha embarcado en un proceso de descentralización en un marco recetario de programas de reforma y modernización de sus diferentes Estados. Este proceso encuentra justificación en las innegables muestras de ineficiencia del sector público o los gobiernos nacionales, para satisfacer en forma aceptable las necesidades básicas de las

poblaciones y territorios o como generalmente se plantea, para aprovisionarlos de bienes públicos locales de calidad en forma oportuna.

Lógicamente que las insatisfacciones sociales traen consigo su correspondiente carga de ingobernabilidad, dada la generación de inequidad que trae consigo la deficiente gestión de bienes y servicios, y consecuentemente se hace frágil la democracia y se afecta la estabilidad política de los pueblos.

La humanidad ha sido eficiente en la búsqueda de soluciones o alternativas a las amenazas que se han presentado durante toda su existencia. Este ánimo ha llevado a Latino América a discutir la forma de reorientar la gestión del sector público en la tarea de procura el adecuado abastecimiento de bienes públicos a las poblaciones y territorios, repensando dentro del proceso, el tema de la repartición de competencias y recursos entre los niveles de gobierno para asegurar la impregnar eficiencia y garantizar equidad en el acceso de las comunidades locales a los bienes y servicios de carácter públicos.

Por supuesto que el tema de la economía, y el accionar de los sectores económicos no se ausentan de la discusión; y talvez influyen en alterar algunas realidades a fin de colocarse como alternativas en las eventuales soluciones. En el análisis tras la búsqueda de soluciones se plantea la privatización o tercerización como mecanismo para que el privado se presente como sustituto ya no del nivel central en la provisión de bienes y servicios; sino del Estado mismo, Este fenómeno es visto por Sergio Boisier, de la siguiente manera (Boisier, 2004 pp.27-40):

...la descentralización es reforzada en cierta manera por las tendencias privatizadoras vigentes. Hay que ser cuidadoso al explicar este aspecto, que en el fondo es muy simple. Si el acto privatizador permite el surgimiento de un nuevo sujeto decisor independiente en el sistema o país en cuestión, por ejemplo, un inversionista extranjero que no estaba presente o una agrupación civil formada de manera ad-hoc para estos efectos, el resultado es una ampliación del número de decisores independientes presentes en el sistema y ello, desde el punto de vista estricto de la teoría económica, significa ampliar la descentralización. Si el acto privatizador no genera esta situación, la privatización probablemente sólo contribuye a aumentar la concentración de activos y su efecto descentralizador resulta impredecible. Obsérvese de paso la asociación lógica que surge

entre neo-liberalismo (o el Consenso de Washington) y descentralización. ¿Algún parecido con los procesos actuales en América Latina

En la República Dominicana, a partir de los años 70, se verifica un hibridado intento de descentralización, que constituía más bien, un centralismo disfrazado, con la creación de las llamadas instituciones “descentralizadas” del Poder Ejecutivo, entre las que se encuentran; El Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA), La Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo (CAASD), El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), La Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), La Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT).

Esta practica, que talvez podría fungir como un mecanismo de desconcentración de algunas funciones de la administración pública lejos de ser un modelo de descentralización constituyó un mecanismo centralista; dado que con el tiempo algunas funciones y atribuciones de naturaleza municipal han sido asumidas por el Gobierno Central, a través de las llamadas instituciones autónomas.

Entre las décadas 80 y 90, se produjeron importantes escritos y ponderados análisis que constituyen el principio del estudio ponderado de la descentralización. A partir de las elecciones congresuales y municipales del año 1998, el tema municipal pasa a formar parte integral de la agenda política nacional y los partidos y la sociedad civil enfocan sus programas hacia el mundo municipal. Luego a partir de 1995, se crean organismos como el hoy Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

El CONARE, se convierte en el ente a través del cual las reformas toman la característica de política pública y luego de intensos debates, consultas y propuestas, se sustenta el proyecto de reforma al régimen local dominicano. Esta reforma contempla el fortalecimiento institucional, la participación social, la capacitación en la gestión y los mecanismos de transparencia y control.

3.2- Aspectos Doctrinales de Descentralización y Otros Conceptos Básicos

La ruta descrita hasta este apartado pretende facilitar el escrutinio del proceso y diagnosticar consecuentemente las fortalezas y los retos del proceso, sobre la base del nivel de progreso que podamos identificar en su implementación. Es por esto que iniciamos este apartado con notas del trabajo realizado por Enrique Cabrero Mendoza (Cabrero,1996 p.1), investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México, Director de la revista Gestión y Política Pública, que parecen ser un análisis radiográfico del proceso de descentralización que se lleva a cabo en República Dominicana:

El auge descentralizador parece ser una característica de los esfuerzos de gran número de países en sus procesos de reforma estatal. Son casos excepcionales los que no han iniciado cambios en cuanto al papel y naturaleza estatales; de hecho, se podría afirmar que en mayor o menor medida las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales impulsan hacia un reacomodo inminente de las estructuras nacionales e internacionales. Esto ha llevado a la búsqueda de esquemas más abiertos, competitivos y participativos; sin embargo, todavía no se pueden observar sino como iniciativas o propuestas que dan más una idea de transición que de reacomodo definitivo. En este escenario las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados, al menos, a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad.

Procede entonces que nos adentremos en la conceptualización de algunas figuras esenciales para comprender el proceso de descentralización, partiendo de la comprensión del propio término de descentralización.

3.2.1 Descentralización

A pesar de las múltiples definiciones aplicables en términos conceptuales a la descentralización, todos identifican el mismo propósito. Debemos tener en cuenta que lo que

persigue el Estado al establecer la descentralización como política pública, no es la democratización del uso del poder, la descentralización no es un fin, sino un medio para alcanzar los objetivos del Estado, para lograr el desarrollo humano de la población, su bienestar común.

Consecuentemente, la descentralización como la transferencia de autonomías del gobierno nacional hacia los gobiernos locales, debe estar encaminada a la consecución de su fin principal, el cual es alcanzar el bienestar del ciudadano con mayor eficiencia y eficacia a un costo menor o igual. Cuando esta condición no sea el objeto del proceso, la acción descentralizadora no puede considerarse factible.

El verdadero significado de la descentralización, se expresa cuando el gobierno nacional transfiere el poder y la autoridad a los gobiernos locales y éstos a su vez diseñen sus proyectos de desarrollo de forma particular, ejecutándolos y realizando sus propios ejercicios de evaluación, conforme a necesidades locales concretas. La descentralización debe transferir autonomías política, financiera, administrativa y jurídica. La sola función o capacidad transferida hacia el gobierno local desde el nacional no constituye una descentralización integral si no va acompañada de estos pilares.

3.2.2 Desconcentración

La desconcentración, ha sabido ser señalada como uno de los niveles de la descentralización, De hecho así lo ha planteado Dennis Rondinelli, citado en cátedras por el Profesor Horacio Medrano; Aunque esta definición no muestra la relación pretendida, dado que no hay transferencia autonómica, sino traslado a otras ramas del mismo nivel de administración. (Medrano, 2010, p.12): “Desconcentración: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas”.

La descentralización, como ya se ha planteado, ajustada a nuestro plan, consiste en transferir poder de los niveles nacionales hacia el gobierno local lo que debe conllevar un claro nivel de inclusión caracterizado por participación social, mientras que la desconcentración es sólo una manera periférica de realizar las funciones que siguen siendo una atribución del nivel originario.

La desconcentración parece acercarse más a ser una modalidad del centralismo administrativo; responde más a un intento por desahogar la burocracia centralista, que a una voluntad

descentralizadora. Esto claro, si asumimos la descentralización en su verdadero contexto conceptual y jurídico.

Como vimos en el apartado (3.1), en el caso dominicano la mayoría de las entidades desconcentradas (instituciones autónomas del Poder Ejecutivo), forman parte del aparato administrativo del gobierno central, siendo tan solo un mecanismo de ejercer las funciones, atribuciones y competencia en términos regionales, pero bajo la dependencia directa o indirecta del mismo nivel de administración.

Entonces podemos decir que la desconcentración que hemos visto, es la forma como la administración centralizada, presta servicios, realiza funciones o ejecuta políticas públicas, por medio a entidades o dependencias propias en diversos puntos del territorio nacional.

La desconcentración es un principio municipal conforme dispone el Artículo 5 de la Ley 176-07, Sobre el Distrito Nacional y los Municipios. No obstante el sentido funcional más expresivo que la propia ley asigna a esta figura y que aclara toda duda sobre su conceptualización, lo encontramos en el artículo 160 de la misma ley que dispone:

Artículo 160.- Desconcentración de Funciones. Atendiendo al volumen de trabajo y las necesidades de funcionamiento, los ayuntamientos podrán disponer la creación de puestos en los que se desconcentre parte de las funciones atribuidas a los funcionarios referidos en este capítulo, los cuales actuarán bajo la dirección y dependencia del órgano al que estén adscritos. Párrafo I.- Esta desconcentración será realizada a propuesta del síndico y aprobada por el concejo de regidores.

3.2.3 Autonomía Municipal

Aunque las múltiples declaraciones internacionales destacan la autonomía municipal consagrando su preponderancia en la organización municipal y así mismo, como un principio fundamental para el desarrollo local, en República Dominicana no abundan los estudios referentes a la autonomía municipal.

Por autonomía municipal podemos entender el atributo que se refiere a la capacidad de que dispone la municipalidad para auto gobernarse, auto regularizarse y planificar los diferentes

recursos de que dispone, conforme su propia determinación. El municipio autónomo goza de la facultad de gestionar y resolver las cuestiones de carácter local que sean de su competencia, contando además con la facultad de elegir sus autoridades de manera libérrima.

Esta libertad de gestión que se adquiere con la autonomía municipal, acarrea una gran responsabilidad política. La autonomía da al municipio la potestad de gestionar sus intereses por conducto de sus propios órganos y normas y bajo el imperio de su propio gobierno. En países con cierta vocación centralista, tal autoridad y gestión de intereses se encuentra bajo constante amenaza de mediatización por parte de otras instituciones del Estado.

La autonomía es el alma del sistema de gobierno local y en ella descansa la esencia de la descentralización. Su alcance mueve recelos, preocupaciones o previsiones, que representan al mismo tiempo una fortaleza y una gran debilidad para el desarrollo municipal. El criterio se desprende de las propias consideraciones del organismo a cargo de conducir las reformas del estado que fortalezcan las autonomías de los gobiernos locales, (CONARE, 2006, P 12):

Es necesario destacar que sobre el tema de descentralización tienden a existir algunas distorsiones al ver en ella la oportunidad para generar autonomismo. Es decir, para que cada localidad se desarrolle sin tomar en cuenta el país. Y no se trata de eso, ya que somos un país de Estado único, con dos niveles de gobiernos, central y local, los cuales deben ser complementarios.

Las competencias y las facultades Municipales no debe ser vistas como un asunto meramente académico, la discusión del tema es vital para entender el espectro de las relaciones de poder que deben regir los distintos niveles de gobierno; nacional y local. Esa discusión se requiere para que adquiramos el más efectivo entendimiento sobre el hecho de que una autonomía mediatizada, no constituye más que una mera desconcentración y el mejor de los casos una plena autarquía.

La Constitucional del 2011, instituyó las competencias de los municipios estableciendo con claridad los límites de la autonomía, extendiendo su alcance al orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Aunque dicho postulado relativo a los alcances y competencias del Distrito Nacional y los Municipios resulte polémico, veremos cómo incluso, la

propia Ley 176-07, faculta a los ayuntamientos a ejercer acciones judiciales contra todo acto que atente contra su independencia y autonomía:

Artículo 104.- Recurso ante las Disposiciones y Actos del Poder Ejecutivo. Los ayuntamientos, a través de la sindicatura, tienen la facultad de impugnar los actos y disposiciones del Poder Ejecutivo, de otros ayuntamientos y otros organismos de la administración pública ante el Tribunal Contencioso, Tributario y Administrativo, que lesionen su independencia y la autonomía funcional en los términos que les concede la Constitución y las leyes.

Es evidente que los municipios y sus gobiernos, los ayuntamientos, no han procurado el máximo aprovechamiento de los espacios y oportunidades que brinda el marco legal a fin de fortalecer y defender sus autonomías, lo que le permitiría estar en mejor posición para intentar suplir las deficiencias del gobierno central en ámbitos de mejoramiento de la calidad de vida de sus munícipes.

3.2.4 Gobierno Local

En el marco del Derecho Administrativo, existe una marcada diferencia entre los conceptos de Administración Local y Gobierno Local; El primer sistema, Administración Local, es usado en gran parte del área continental de Europa, donde tiene más uso el modelo francés. En contraposición con los países de origen, y los que han asimilado el modelo anglosajón, donde se emplea el concepto de Gobierno Local.

La diferencia es sustancial, pues en el segundo se consagra a los entes territoriales como el Distrito Nacional y los municipios, como gobiernos reales en el marco de su territorio, lo que acarrea como resultado que estos entes contengan una autonomía según la característica del sistema legal en que se apoya. Por el contrario en el sistema en que se considera a los entes locales, no como gobiernos, sino como administración, estos sólo forman parte de la organización nacional de la administración de cada Estado.

La Constitución Dominicana parece haber hibridado ambos conceptos al usarlos para calificar a los regímenes locales. Tal cuestión es fundamental para el tema de las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno local, esencialmente por el tema de las autonomías. A partir del propio Artículo 12, el cual fue transcrito en el apartado (1.5), la Constitución deja claramente establecido el marco territorial para la efectiva administración del Estado en todos los conceptos de gestión.

No obstante, el criterio básico referente al carácter de gobierno local que poseen nuestros entes territoriales, es decir el Distrito Nacional y los municipios emana de la propia Constitución, la cual deja clara tal cuestión en su Artículo 201:

Artículo 201.- Gobiernos locales. El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán 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. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa.

La estructura política del Distrito Nacional y los Municipios se asemeja considerablemente a la del estado mismo. La división de poderes que caracteriza al Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, también encuentra lugar en el nivel local. Existe un nivel ejecutivo expresado en la Alcaldía y un nivel legislativo (normativo y reglamentario) en el Consejo de Regidores, estructura esta que conforma el Ayuntamiento; Las acciones del ayuntamiento o sus órganos están sometidas a la tutela judicial, existiendo una jurisdicción para asuntos municipales.

El Gobierno Local, está a cargo del Ayuntamiento según establece el ya citado Artículo 201 de la Constitución, mientras que el Artículo 2 de la Ley 176-07, ofrece una definición de dicha entidad que le asigna tanto personería como autonomía tal como poseen el Distrito Nacional y los propios municipios, creando de esta forma una situación que podría ser objeto de estudios más profundos que el tratamiento que podemos dar a ese hecho en el presente apartado. El mismo reza:

El ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes lo determinen.

3.2.5 Participación Social

El proceso de descentralización proyecta pocas posibilidades de ser efectivo, en términos prácticos, si no hay una integración social participativa en dicho proceso. La transferencia no solo debe ser del Ejecutivo como agente gestor del Estado, hacia los municipios; sino que debe producirse una descentralización de funciones desde los gobiernos locales hacia la población misma, transformando su accionar en el proceso de desarrollo de lo pasivo a lo activo, de lo representativo a lo participativo.

Debemos entender como participación social a todas las causas de carácter social con las que se pretende conquistar un espacio, posicionándose e incorporándose a colectivos sociales, formales o no con el fin de llevar a cabo ciertas iniciativas que demandan para lograr su ejecución en la práctica, de la conducción de estructuras sociales de poder.

La participación debe asimilarse como una posibilidad de creación de nuevos espacios sociales o como la inclusión de actores sociales en los procesos locales, a través de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, para demandar y lograr participación en la gestión pública para lograr conquistas colectivas o cambios. Jordi Borja, (Borja, 2001 p.), plantea la cuestión relativa a la participación ciudadana, específicamente en el contexto del proceso de integración a la gestión local, de la siguiente manera;

El gobierno local tiene el privilegio de la proximidad. Lo tiene que merecer utilizando bien esta ventaja. O sea estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas, la participación ciudadana en todas sus formas posibles...tienen que caracterizar la gestión local, independientemente del tamaño y la población, del color político y de las urgencias urbanas

Entre los métodos o formas de participación utilizados en Latino América, especialmente en la década de los años 1980, predominaron los intentos de inclusión a través de los movimientos sociales. No obstante podemos afirmar que los movimientos sociales, particularmente en la Republica Dominicana, producto de su contaminación política y de la escasa vocación representativa, están en franca decadencia o talvez han colapsado.

Un método o forma de participación social más efectivo en la actualidad, lo constituyen las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Aunque regularmente son concebidas dentro de una perspectiva eminentemente económica, y no precisamente se conducen en la línea de la denominada "resistencia social". La búsqueda de recursos conlleva regularmente a una alienante dependencia ideológica y ata las organizaciones a los intereses de quienes suministran los recursos.

Otro ejemplo practico y generalizado de participación que se ha dado en América Latina y que en nuestro país se arraiga como método de empoderamiento ciudadano, es la creación de asociaciones o juntas de vecinos. Los barrios, urbanizaciones y sectores, se han estado organizando creando este tipo de agrupaciones, las cuales lamentablemente no escapan al acoso de las entidades políticas que regularmente buscan su control y neutralizan su esencia social o comunitaria.

Este mecanismo de participación, conforme plantea el tratadista mexicano Jorge Carlos Adame García, (Adame, 2009, p. 61), tiene gran importancia para dotar a la gestión de gobierno local de requiere cierta legitimidad para participación ciudadana de manera formal, el cual afirma:

Otra alternativa para tomar parte en los asuntos públicos e intervenir en el proceso de gobierno es la incorporación ciudadana a las formas de organización social

previstas por los reglamentos municipales; consejos de participación juntas de vecinos, comités de obras, consejos delegacionales

El presupuesto participativo, iniciativa integrada por ley a la gestión local y que la Constitución de la República considera vital en el tema de la descentralización, es una de las formas más destacadas de lo que podemos llamar la Descentralización Social, porque transfiere al ciudadano, desde el gobierno local, la facultad de que por lo menos, identifique inversiones en obras ejecutables con fondos que normalmente son transferidos a su vez del Ejecutivo a los gobiernos locales.

La Participación, la cual, en la República Dominicana, tiene rango constitucional. Como forma de ejercer de manera directa la soberanía popular, encuentra alternativa en la Descentralización de cuyo proceso forma parte integral. La Constitución consagra la participación en su Artículo 203, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 203.- Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. *La Ley Orgánica de la Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local*

En iguales términos, la Ley 176-07, consagra la participación ciudadana el proceso de gestión municipal, destacando su importancia para la gobernabilidad local. Establece además los mecanismos de participación en las disposiciones contenidas de manera expresa en sus Artículos, 226 y 230, los cuales transcribimos por su importancia vital:

Art.226. Participación Ciudadana. Los ayuntamientos fomentaran la colaboración ciudadana en la gestión municipal con el fin de promover la democracia local y permitir la participación activa de la comunidad en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos de su competencia

Art.230. Vías de Participación Ciudadana. La participación ciudadana en los asuntos municipales se podrá llevar a cabo por las siguientes vías: El derecho de petición. El referéndum municipal. El plebiscito municipal. El presupuesto Participativo.

Pero definitivamente, falta mucho por avanzar en este renglón para alcanzar un verdadero nivel participativo en la base del proceso de gestión. Se requiere un verdadero proceso de inclusión del ciudadano a la gestión de instituciones gubernamentales. La promoción de las facultades ciudadanas como forma de asegurar su participación, es una acción que ha estado ausente como política de integración social en el proceso, muy a pesar de que el propio marco legal lo prevé y exige.

3.3- Marco Legal de la Descentralización en República Dominicana

El marco legal de la Descentralización comprende una serie de normas jurídicas que van desde la propia Constitución y se complementa con leyes como la propia Ley 176-07, Sobre el Distrito Nacional y los Municipios, la Ley 166-03, Sobre Transferencias Presupuestaria a los Municipios, 163-01, que crea la Provincia Santo Domingo a partir de la división del antiguo Distrito Nacional, creando en principio seis nuevos municipios; La Ley 170-07, que establece el presupuesto participativo, entre otras normas que contienen un espíritu descentralizador.

Entre estas últimas cabe destacar algunas, tales como la ley 64-00, Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales; La ley 498-06 del 19 de Diciembre del 2006, que crea el Sistema Nacional de planificación e Inversión Pública, la ley 147-02 Sobre Gestión de Riesgo, entre otras normas que son talvez, el resultado de la política de Reforma del Estado que se inicia a partir del año 1995.

Al compás de cada capítulo y apartado, hemos tocado los aspectos jurídicos principales que corresponden a cada tema en concreto, tanto en sus referentes históricos como en su alcance y contribución actual. Pero se hace imperioso que señalemos de manera puntual y resumida la gravitan que algunas normas específicas, tienen en el tema de la descentralización, enfocada de manera general como visto durante el abordaje realizado hasta este punto.

3.3.1 Constitución Política de la Republica Dominicana

La descentralización en la República Dominicana, es una política de Estado. La nueva Constitución Dominicana, la consagra como una meta del Estado en su búsqueda de alcanzar el bienestar general de la población. El Capítulo III, de la Constitución está consagrado al tema de la gestión descentralizada, en su Artículo 204:

Transferencia de competencias a los municipios. El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos.

Como se observa, el propio mandato constitucional de transferir poder a los gobiernos locales, trae consigo cierto temor, que se transforma en previsión, ante el riesgo y la creencia de que los gobiernos locales carecen de capacidades para recibir tales transferencias de atribuciones. La parte in-fine del Artículo 204, plantea que dicha transferencia debe ser acompañada con el fortalecimiento institucional y la capacitación del personal de los órganos receptores de las competencias y recursos.

Pero como ha quedado evidenciado a lo largo del tema aquí tratado, la Carta Magna, ha dado un cuidadoso pero privilegiado tratamiento al régimen municipal; Lo ha dotado de las herramientas básicas desde la óptica jurídica, para que su ordenamiento y funcionamiento se correspondan con las exigencias actuales en términos de competencias, atribuciones dentro del marco de autonomía y la descentralización.

Si algún aspecto lesivo a la autonomía municipal, consagra la actual constitución, debemos identificarlo en las disposiciones del Artículo 200, el cual establece aparentes limitaciones a la autonomía financiera de los ayuntamientos, al mediatizar o condicionar su capacidad tributaria. Para un mejor tratamiento del tema, hemos previsto la ampliación del tema en el apartado que hemos reservado para abordar el aspecto financiero municipal.

3.3.2 Ley 176-07 Sobre el Distrito Nacional y los Municipios

No pretendemos hacer un análisis, aún resumido, de la ley 176-07 Sobre el Distrito Nacional y los Municipios. En sentido general cabe decir que esta ley, que pese a no estar titulada como Ley Orgánica, es en su contexto, innegable la Ley Orgánica del Distrito Nacional y los Municipios.

La misma viene a sustituir una norma que rigió el ámbito municipal por un espacio que abarcó más medio siglo, supone un punto de partida para sacar al régimen municipal del ostracismo jurídico y colocando sus entes locales en capacidad de asimilar los cambios que suponen su nuevo rol con la ampliación de sus capacidades, atribuciones, potestades y sobre todo su incuestionable carácter autonómico.

La ley 176-07, aunque antecede a la Constitución del 2011, entra en una armonía atemporal con ella, cuando sin contradecirle, se adapta perfectamente a sus avanzadas prescripciones. Sus disposiciones fortalecen en términos, institucionales tanto del Distrito Nacional como del municipio como unidad política básica del Estado, cuando les otorga personalidad jurídica y los dota de autonomía política, administrativa, fiscal, y organizacional.

Igualmente, la ley; avanza en la redefinición de las competencias y atribuciones de los gobiernos municipales y los roles de su propia división de poderes, esclareciendo las competencias propias de cuerpo normativo, el Consejo y de la Alcaldía; El reforzamiento de los mecanismos de control y fiscalización de la gestión financiera y como se ha planteado ya, la ley consagra la participación e añade nuevos mecanismos para integrarla a la gestión municipal; entre estas el presupuesto participativo; la iniciativa legislativa y el plebiscito entre otras.

3.3.3 Ley 166-03, Sobre Transferencias Presupuestaria a los Municipios

Esta ley, promulgada el 6 de octubre del año 2010 viene a consecuencia de la necesidad de modificar a la anterior ley de transferencia presupuestaria presupuestaria a los ayuntamientos, No. 17-97. Hasta ese momento los ayuntamientos debían recibir el cuatro por ciento (4%) del monto de la ley de presupuesto y gastos públicos de la nación, correspondiente a los ingresos internos.

El objeto de la ley, es producir un aumento en la participación de los ayuntamientos en el sistema de distribución de los ingresos del estado, que a partir del 2004 recibirían consecuentemente el ocho por ciento (8%) y del 2005 el diez por ciento (10%) de los referidos ingresos contemplados en la ley de gastos de la nación.

El criterio de asignación o distribución de las transferencias hacia los ayuntamientos, sigue siendo en esta ley el de la proporcionalidad poblacional, contemplada en la 17-97, aumentando la asignación mínima no obstante la población a RD\$ 500,000.00 para los municipios y a RD\$ 250,000.00 para los Distritos Municipales. Además un 5% de la transferencia para la Liga Municipal Dominicana y eleva a RD\$ 20, 000,000.00 la aportación fija a la liga para asumir gastos específicos.

La ley incluye en su Artículo 10, una especialización de los fondos a recibir por cada ayuntamiento en ocasión de las transferencias, en el orden del 25% para gastos de personal, 35% para gastos administrativos y mantenimiento de los servicios municipales y un 40% para gastos de capital e inversión en obras. Si bien esta especialización supone una sana directriz para la reorientación del gasto municipal; no deja de ser una medida que acarrea cierta mediatización de la autonomía financiera de los ayuntamientos.

La falta de cumplimiento de esta ley, en términos de la correcta aplicación del cálculo de las transferencias mensuales acordadas a favor de los ayuntamientos, ha sido el tema de mayor discusión en el ámbito nacional referente al régimen municipal. Por igual, esta ley sigue siendo uno de los instrumentos que más ha contribuido al fortalecimiento de las entidades municipales y al desarrollo de sus territorios.

3.3.4 Ley 170-02, que establece el presupuesto participativo

La Ley 176-07 Sobre el Distrito Nacional y los Municipios, promulgada en julio de 2007, realiza una especie de simbiosis o absorción de la Ley 170-02 y sin derogarla la asimila íntegramente a su cuerpo dispositivo, específicamente en el Capítulo III del Título XV dedicado a la participación ciudadana. De esta forma instituye el sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM).

Este sistema constituye un verdadero proceso de empoderamiento, de participación, y al mismo tiempo establece la descentralización social, tanto en la planificación presupuestaria como en la orientación del gasto y la fiscalización de la gestión aunque en cierta forma limitada una parte de los fondos recibido por transferencia gubernamental, limitada al uso del 40% de los fondos transferidos, especializados para a gastos de capital e inversión.

3.3.6 Ley 163-01, que crea la Provincia Santo Domingo

La provincia Santo Domingo está integrada por la mayor parte del territorio que tradicionalmente perteneció al Distrito Nacional, conformando junto a este en la actualidad, lo que se denomina El Gran Santo Domingo, el cual hasta el año 2001 constituía un territorio único integrado por un casco urbano y algunas secciones rurales, al frente del cual se encontraba un solo ente administrativo o ayuntamiento.

La ley 163-01, es uno de los instrumentos legislativos más ponderados en muchos años. Aunque procura responder a la necesidad de descentralizar los servicios públicos municipales que requerían las diferentes comunidades dentro del marco de una corriente renovadora y modernizadora, no deja de tener una alta vocación política y fragmentaria que opaca un tanto su eficacia funcional.

Este concepto se fundamenta en el hecho de que la ley 163-01, produce la segmentación de dicho territorio, dando lugar a la creación de la provincia Santo Domingo preservando como Distrito Nacional, el casco urbano de la antigua ciudad de Santo Domingo. Con este proceso se abre

una plaza congresional para un nuevo Senador y varias nuevas sindicaturas (alcaldías) a partir de la creación de seis nuevos municipios, hoy en día ocho.

A partir de la ley nacen los nuevos municipios de Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte, Boca Chica, San Antonio de Guerra, Pedro Brand y Los Alcarrizos y sus respectivos Distritos Municipales. Sin embargo la pieza legislativa no resolvió cuestiones claves, como la correcta distribución del patrimonio, como la participación de las nuevas entidades en los compromisos contraídos por la antigua corporación o incluso, la distribución de cargas como las pensiones de servidores municipales.

Lo referente al patrimonio, sigue siendo un tema pendiente. En lo referente a los bienes de dominio y uso público, tal cuestión no parece ofrecer mayores dificultades, mientras dichos bienes mantengan su naturaleza pública; Pero en lo que se refiere al patrimonio inmobiliario de dominio privado, persiste una situación jurídica de fricción entre las corporaciones y de trauma jurídico entre munícipes, adquirientes o detentadores de dichos bienes que estando en territorio de la nueva provincia, pertenecen o permanecen registrados a nombre del Distrito Nacional.

La ley 3455, Sobre los Municipios, preveía la situación del patrimonio de un nuevo municipio creado a partir del territorio de otro anterior; Pero en el caso de la especie, el Distrito Nacional, estaba regido por la ley 3456, casi similar, de la misma fecha de creación, pero en aspectos casi imperceptibles era diferente. El legislador no previó que fuera divisible y consecuentemente no contenía tal disposición.

3.4 La Descentralización y el Régimen Financiero Municipal Dominicano

Un gobierno sea nacional o local no puede gestionarse como tal, si no cuenta con la capacidad financiera para autogestionarse; necesita recursos y debe tener actitud para obtenerlos por cuenta propia. Sin la provisión suficiente de recursos, no puede haber autonomía propiamente dicha.

Los municipios de hoy día deben ser mucho más que simples prestadores de servicios. Su papel como gobiernos reales ha visto extender sus atribuciones a materias no contempladas en épocas anteriores. La Constitución ha consagrado de forma explícita su reconocimiento de la autonomía municipal. De forma expresa la confiere en el aspecto económico, y financiero, políticos y normativo, y se supone además que tal capacidad abarca la facultad de tener un sistema tributario

efectivo, que le permita subsistir no solo de las transferencias, sino además de la generación de recursos locales,

La ley 176-07, establece el carácter autonómico de la capacidad tributaria de los ayuntamientos previendo que sea esta la principal fuente de financiación de la gestión pública municipal. Es lógico pensar que una legislación que proclama estar inspirada en la autonomía y la descentralización como principios fundamentales, de a los órganos de administración de los gobiernos locales, la capacidad de generar sus propios recursos, veamos las disposiciones del Artículo 255 de la citada ley municipal:

Los ayuntamientos tendrán autonomía para establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes. Los ayuntamientos mantendrán los ámbitos para la fijación de arbitrios establecidos en las legislaciones anteriores y otros que existan al momento de aprobación de la presente ley

Pero la autonomía tributaria de los ayuntamientos, encuentra un posible escollo de carácter constitucional que pudiere ser de interpretación, pero que pone en serias dudas su efectividad y su utilidad como facultad. La controversial disposición constitucional, respecto a la capacidad fiscal municipal, se expresa en la condicionante agregada a la antigua capacidad tributaria de los ayuntamientos, al introducir en el artículo 200, el término siguiente; “ **que de manera expresa establezca la ley:** ”

Artículo 200.- Arbitrios municipales. Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes. Corresponde a los tribunales competentes conocer las controversias que surjan en esta materia.

Es evidente que la Constitución a lo que se refiere es a que la materia objeto del arbitrio esté contenida en una ley que le atribuya esa competencia al ayuntamiento. En caso contrario, es decir, pretender que la constitución se refiera a que el arbitrio municipal sea objeto de una autorización y enlistado en una ley específica, supone dos traumas inconcebibles;

1-Que la función municipal esta tutela y no ejercida con la autonomía mínima necesaria, lo se contrapone con la autonomía normativa que atribuye el ART. 199 de la propia Constitución al Distrito Nacional y a los Municipios.

2-Que el Arbitrio estaría equiparado con el Impuesto y transferida su capacidad real de creación al Congreso Nacional.

3.4.1 Régimen de Transferencias del Gobierno Central

Es un hecho incuestionable que los recursos transferidos desde la administración central hacia El Distrito Nacional y los municipios han constituido un aporte de gran valor en las haciendas locales, aún con la especialización que afecta dichas transferencias y pese al hecho de que las mismas no se hayan producido en la cuantía que la propia ley acuerda.

Las transferencias nacionales son la principal fuente de recursos, y ocasionalmente la única, con que las entidades de gobierno local cuentan para su impulso y financiamiento, siendo un indiscutible instrumento de fortalecimiento. No obstante, para que dichas transferencias constituyan un factor de construcción de autonomía general y no sólo financiera, debe venir acompañada además de autonomías; política, administrativa, jurídica y legislativa.

El primer paso para consolidar un régimen de participación y transferencia, ocurre, con la aprobación de la Ley 140, la cual dispuso que el 20% de las recaudaciones de Rentas Internas fueran transferidas a los ayuntamientos. En el año 1997 se sustituyó la Ley 140 por la ley 17-97, la cual dispuso que, en lugar de un veinte (20%) de los ingresos recaudados por concepto de las Rentas Internas, como disponía la ley 140, se transfiriera el cuatro por ciento (4%) de los ingresos internos del gobierno central.

Como ya hemos visto, hoy día las trasferencias presupuestarias son amparadas en la Ley 166-03 que dispones la obligatoriedad de entregar a los ayuntamientos el diez por ciento (10%) de los

ingresos contemplados en la Ley general de Presupuesto y Gastos Públicos de la nación, ingresos que por lo regular representan más del ochenta por ciento de la estructura de ingresos de los ayuntamientos.

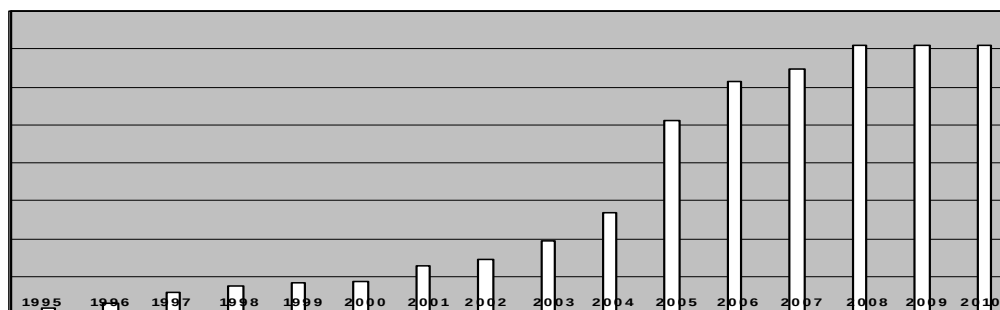
En los siguientes cuadro y gráfico, veremos el padrón y montos que han seguido las transferencias entregadas a los ayuntamientos en el periodo 1995-2010, las cuales no representan en la actualidad más del seis (6%) de lo que correspondería entregar, incluso los últimos tres años las transferencias han sido sobre montos fijos, ascendentes a RD\$ 14,212,101,410.00, y no porcentuales (10%) conforme dispone la ley:

Cuadro 1
Transferencias Municipales RD\$ 1995-2010

AÑO	TRANSFERENCIAS RD\$
1995	318,019,729.92
1996	583,000,008.88
1997	1,177,594,898.49
1998	1,473,303,883.55
1999	1,624,182,960.10
2000	1,723,954,096.59
2001	2,525,094,082.86
2002	2,894,415,656.56
2003	3,889,914,525.53
2004	5,325,630,446.52
2005	10,254,308,441.44
2006	12,282,018,399.36
2007	12,942,666,871.29
2008	14,212,101,410.00
2009	14,212,101,410.00
2010	14,212,101,410.00

Fuente propia con datos del MEPyD

Grafico 1
Patrón de la las Transferencias 1995-2010



Fuente propia con datos del MEPyD

Partiendo del criterio de que el nivel de descentralización de un país puede calcularse a partir de la comparación del gasto público nacional y el gasto público municipal, hemos llevado nuestra investigación a la comparación estadística que confronta las transferencias realizadas en el periodo 1995-2010 con el gasto del gobierno central y cotejadas porcentualmente con el Producto Interno Bruto calculado para cada año del periodo señalado. Se plantea además, que porcentaje representan las transferencias respecto del gasto del institucional gobierno que es lo que más se aproxima al calculo de ley, lo que arrojo el siguiente balance:

Cuadro 2
Transferencias Cotejadas con el PIB y
los Gastos del Gobierno Central 1995-2010

AÑO	Ley	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	TRANSFERENCIAS RD\$	% PIB	GASTO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO	% PIB	% T/GG
1995	140	211,024,600,000.00	318,019,729.92	0.15	22,837,737,797	10.8	1.3
1996	140	233,833,300,000.00	583,000,008.88	0.25	26,398,977,709	11.2	2.2
1997	17-97	274,423,900,000.00	1,177,594,898.49	0.43	34,540,082,818	12.6	3.4
1998	17-97	311,282,800,000.00	1,473,303,883.55	0.47	39,120,044,141	12.6	3.7
1999	17-97	343,745,300,000.00	1,624,182,960.10	0.47	46,279,632,914	13.4	3.5
2000	17-97	388,301,900,000.00	1,723,954,096.59	0.44	50,463,664,419	12.9	3.4
2001	17-97	415,520,900,000.00	2,525,094,082.86	0.60	64,312,219,644	15.4	3.9
2002	17-97	463,624,300,000.00	2,894,415,656.56	0.62	73,850,012,476	15.9	3.9
2003	17-97	617,988,900,000.00	3,889,914,525.53	0.63	93,650,189,312	15.1	4.1
2004	163-03	909,036,800,000.00	5,325,630,446.52	0.59	142,062,220,568	15.6	3.7
2005	163-03	1,020,002,000,000.00	10,254,308,441.44	1.00	189,563,054,364	18.5	5.4
2006	163-03	1,189,801,900,000.00	12,282,018,399.36	1.03	220,618,316,387	18.5	5.5
2007	163-03	1,364,210,300,000.00	12,942,666,871.29	0.94	275,918,737,124	20.2	4.6
2008	163-03	1,576,162,800,000.00	14,212,101,410.00	0.90	340,324,776,129	21.5	4.1
2009	163-03	1,678,762,600,000.00	14,212,101,410.00	0.84	322,785,572,618	19.8	4.2
2010	163-03	1,901,896,700,000.00	14,212,101,410.00	0.74	364,942,369,610	19.1	3.8

Fuente Propia con datos del MEPyD

No obstante, muy a pesar de la situación descrita anteriormente, cuando comparamos las estadísticas de la región, referente a la transferencia per cápita, nos encontramos con que de la República Dominicana mantiene un sistema de participación municipal en los ingresos nacionales por encima del nivel colectivo de Centro América, comparable tan solo con El Salvador. Los se ofrecieron como resultados oficiales en el marco de la X Asamblea de la CONFEDELCCA, Confederación Centro Americana y del Caribe para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, celebra en Santo Domingo en octubre del año 2011(Ver Anexo 4).

Conclusiones

Al final de este trabajo hemos podido comprobar que ante cualquier circunstancia histórica, el municipio ha estado presente como ente principal en la administración territorial del estado; Incluso en un estadio constitucional, 1865, considerado como un Poder del Estado, con lo que se evidencia que el objeto del estado de llevar bienestar a sus ciudadanos, ha sido considerado siempre como más factible a través del municipio.

En términos políticos, podemos ver como la democracia, se funda en el municipio; Como la propia soberanía nacional se alcanza primero en el renglón municipal, tal como se infiere de lo acontecido en el proceso electoral de 1843. De hecho hemos podido notar como el municipio se sostiene en el marco de las ocupaciones extranjeras, las intervenciones y entre las dictaduras. Hemos visto un municipio perdurar aun a pesar de haber perecido la democracia o la propia soberanía del Estado Dominicano.

El Derecho Municipal Dominicano, ha transitado un intermitente proceso de desarrollo. No obstante, en la actualidad, fruto de la integración a un mundo global, la madurez institucional, la visión del liderazgo político y el empoderamiento de la población, se evidencia un mayor fortalecimiento en el régimen municipal. La normativa municipal, ha contribuido a robustecer los instrumentos del desarrollo local.

Como hemos podido observar en la ruta del presente trabajo, que abarca en forma concisa el proceso de descentralización dominicano, con acentuación en el periodo que se inicia a partir del año 1995, la descentralización muestra niveles de avances focales, por aspectos y no así de manera integral. Ahora bien, si comparamos los eventuales logros en este campo, con la cultura centralista arraigada en la propia cultura ciudadana, cabe admitir que se ha alcanzado niveles sustanciales de avances en la gestión local como efecto del proceso de descentralización.

Por consiguiente, podemos concluir con que el Proceso de Descentralización en la República Dominicana ha logrado aportaciones importantes a favor del fortalecimiento de los gobiernos locales. La existencia de un marco legal que va desde lo constitucional hasta un glosario de leyes y reglamentos, constituye suficiente factor de medición para que por lo menos concluyamos en afirmar que las bases están sentadas para el despegue definitivo del proceso descentralizador.

Nuestros objetivos fueron satisfactoriamente alcanzados, nuestras hipótesis comprobadas. En el cuerpo de este trabajo se ha establecido la indiscutible transformación del régimen municipal a partir del año 1995 como consecuencia directa de la creación de un marco jurídico, constitucional, legal y normativo que dotan a los gobiernos locales de un mayor nivel de autonomía.

El marco jurídico no es perfecto y en la práctica es posible identificar vacíos y contradicciones incluso en nivel constitucional; como en el caso del conflicto de gobernabilidad que se deviene de la interpretación del artículo 199, en lo referente a los distritos municipales; o las aparentes limitaciones que el artículo 200 entraña para la autonomía tributaria. Las leyes que complementan el marco jurídico, no escapan a tales observaciones, como el caso de incumplimiento 166-03 Sobre Transferencia Presupuestaria. Pero en sentido general, el marco legal ha sido una eficiente vía de fortalecimiento institucional, político y financiero de los gobiernos locales.

Claro está el hecho de que un marco legal que persigue regir indiferentemente a capacidades locales tan disímiles, trae como consecuencia diferencias mayores que las que la igualdad que se persigue con un régimen unitario. Las características económicas y hasta geográficas de algunas demarcaciones, requieren de instrumentos legales que talvez no apliquen para regir a otras. Por ello no todos los gobiernos locales han podido aprovechar las ventajas que les brinda el marco legal para fortalecer sus autonomías.

Transferir capacidades y exigir iguales resultados, al Distrito Nacional, Santiago, La Vega, Santo Domingo Este, entre otras; que ha demarcaciones rurales con diferencias demográficas, urbanísticas y económicas como Elías Piñas, Neyba, Pedro Santana y otras, constituye un desequilibrio que se traduce en distorsiones en el desarrollo regional y nacional. De ninguna manera dejamos planteado aquí la posibilidad de subestimar o privilegiar demarcaciones, solo planteamos la necesidad de que los instrumentos jurídicos puedan ajustarse a las capacidades reales y necesidades de cada demarcación.

Recomendaciones

A partir de las conclusiones a las que hemos arribado, una vez culminado el presente trabajo de investigación, nos permitimos realizar las siguientes recomendaciones con el propósito de contribuir de manera concreta con la solución o atenuación de algunas de las deficiencias del proceso descentralizador y su marco jurídico, que hemos podido identificar en el transcurso de nuestro análisis.

En primer término, hemos comprobado que las transferencias económicas constituyen una de las principales iniciativas de fortalecimiento de los gobiernos locales, con la cual se contribuye esencialmente a garantizar la autonomía, en virtud de que las capacidades y atribuciones de los ayuntamientos sólo pueden ser ejercidas en el grado esperado, si se cuenta con la correspondiente fortaleza financiera; Pero la ley que consagra las trasferencias presupuestarias hacia los ayuntamientos, la166-03, no se está cumpliendo a cabalidad.

Aunque hay quienes hayan planteado la constitucionalización de las transferencias presupuestarias a los ayuntamientos; Somos de opinión que en la actualidad no sería este el mecanismo ideal, tanto por la dificultad que sugiere alcanzar reformas del nivel constitucional, como por la complicación que representaría realizar ajustes, modificaciones o cambios dentro del sistema de transferencia si llegase a constitucionalizarse.

Una propuesta más alcanzable sería el endurecimiento de las sanciones a los funcionarios responsables por el incumplimiento las obligaciones de transferir hacia los ayuntamientos las partidas acordadas por la ley. Esta reforma legal que podría alcanzarse con el involucramiento del liderazgo político nacional, debe ir acompañada del fortalecimiento institucional de los órganos de gobierno a los fines de que se encuentren en capacidad de poder asumir las competencias con eficiencia, con transparencia y acentuando los mecanismos de participación.

Al mismo tiempo podría aprovecharse la reforma señalada para crear un sistema legal que garantice que los ayuntamientos tengan definida su capacidad tributaria, a los fines de que no tengan que depender únicamente de las transferencias presupuestarias, elevando así su capacidad de crear recursos propios mediante este mecanismo, el cual debe complementarse transfiriendo a los ayuntamientos aquellos tributos tales como el Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria, el

Impuesto de la Vivienda Suntuaria (IVSS), la Circulación de Vehículos Motor, y otros que son de naturaleza y vocación municipal.

Una última recomendación va encaminada a la creación de un instrumento legal que permita diferenciar las demarcaciones territoriales en base a las características económicas, geográficas y demográficas que hacen que algunas demarcaciones requieran ser vistas de forma diferente respecto de otras, sin que por ello pueda plantearse una privilegiación territorial.

Concretamente, sugerimos la creación de una ley de grandes ciudades, para regir a aquellas demarcaciones territoriales que por las situaciones antes expresadas tengan condiciones especiales ya sea por el número de habitantes o ya sea por la función especial que desarrollan. Tal es el caso, por ejemplo, del Distrito Nacional el cual por ser sede del Gobierno Nacional y de las principales entidades de nacionales, públicas y privadas, requiere una infraestructura urbanística especial al verse obligado a la prestación de servicios a gran parte de la población nacional.

Bibliografía

1. Adame García, Jorge Carlos, El Derecho Municipal en México, Editorial Perrua, México, 2009.
2. Berti y Ferrufino, Giovanni y Carlos Ordenamiento Territorial en Centro América y República Dominicana: Insumos para la construcción de una agenda regional., Diputación de Barcelona, Marzo, 2009, San Salvador, El Salvador
3. Blanco, Ismal; y Ricardo Gomá. Gobiernos Locales y Redes Participativas. Primera Edición. Ariel. España. 2002.
4. Bonó, Pedro Francisco. Ensayos Socio-Histórico: Actuación Pública. Biblioteca de Clásicos Dominicanos. Distribuidora Corripio. Edición No.1. Santo Domingo, Republica Dominicana. Pág. 268.
5. Borja, J; Castells, M (1997). Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, Madrid.
6. Borja, Jordi. Descentralización y Participación Ciudadana: CESEM. Primera Edición, julio del 2001. México, DF.
7. Borja, Jordi. Desafíos de la Democracia: Ciudadanía y Participación. CESEM. 1ra. Edición, julio del 2003. México, DF.
8. Bosch, Juan: (1987), El Estado: Orígenes y Desarrollo, Santo Domingo, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo.
9. Boisier, Sergio, Revista **eure** (Vol. XXX, No. 90), Santiago de Chile, septiembre 2004
10. Cabrero M, Enrique, Nueva Sociedad No. 142 Marzo - Abril 1996, México.
11. Castell, Manuel; y Jordi Borja. La Cuestión Urbana. Segunda Edición. Siglo Veintiuno Editora. Madrid.1976.
12. Castell, Manuel; y Jordi Borja. Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Santillana Ediciones Generales. Madrid.2004.
13. Ceballos, N. Moreno,(1984) El Estado Dominicano, Origen y Evolución. Impresora siglo XXI.
14. Cela, Jorge. Construyendo Entre Todos la Democracia Municipal. PUCMM/CUEPS. Primera Edición. Editora Taller. Santo Domingo, Republica Dominicana. 1998.
15. Confederación de Centro Americana y del Caribe para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, CONFEDLCCA, Santo Domingo, 2011.
16. Constitución de la Republica Dominicana del 26 de enero del año (2010).

17. Dirección General de Ordenamiento Territorial. <http://www.dgodt.gob.do>
18. El Desarrollo Humano en las Comunas de Chile, <http://www.desarrollohumano.cl/idhc/wwwroot/quefr.htm>
19. Giovanni E. Reyes, Principales Teorías sobre Desarrollo Económico y Social y su aplicación en América Latina y el Caribe, Febrero de 2002.
20. Informe Sobre Desarrollo Humano de Republica Dominicana 2008. Desarrollo Humano una Cuestión de Poder. Oficina de Desarrollo Humano del PNUD. Editora Taller 2008.
21. Junta Central Electoral de la Republica Dominicana (JCE). <http://www.jce.gob.do>
22. Matías, Domingo. Presupuesto Participativo y Democratización. PARME. Primera Edición. Editora Búho. Santo Domingo, Republica Dominicana. 2004.
23. Medrano, Horacio, Descentralización del Estado, Santo Domingo, 2010.
24. Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD). <http://www.economia.gob.do>
25. Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). <http://www.onaplan.gob.do>
26. Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). <http://www.one.gob.do>
27. Pérez M. Fernando, (6 de Noviembre de 1994). El Poder Municipal en las Primeras Constituciones Dominicanas. Listín Diario, Opinión. Pág. 7.
28. PNUD. Manual Metodológico de Mecanismos y Estrategias de Control Comunitario en la Gestión Municipal. Primera Edición. Editora Búho. Santo Domingo, Republica Dominicana. 2004.
29. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://www.undp.org/spanish/>
30. Quintana, Roldán, Carlos, Derecho Municipal, Perrua, México, 2004.
31. Rendón Huerta, Teresita, Derecho Municipal 3ra, Edición, Perrua, México, 2005
32. Rousseau, Jean-Jacques. El Contrato Social. Edimat Libros. España.
33. Realidades y Desafíos de la Gestión Municipal en el Marco de la Reforma y Modernización del Estado, (2006) Consejo Nacional para La Reforma y Modernización del Estado (CONARE), Santo Domingo.
34. Santana V. Rafael, (2007), Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP);, La Administración Publica en el Marco Constitucional, Ediciones ONA, Santo Domingo.
35. Sistema Nacional de Planificación, Nuevo Marco Institucional, Volumen I, Secretaria de Estado de Economía Planificación y Desarrollo
36. Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América. Alianza Editorial. Madrid. 2002.

Anexos

Anexo 1

Mapa Divisional de los Cacicazgos Tainos



Fuente: Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGODT)

Anexo 2

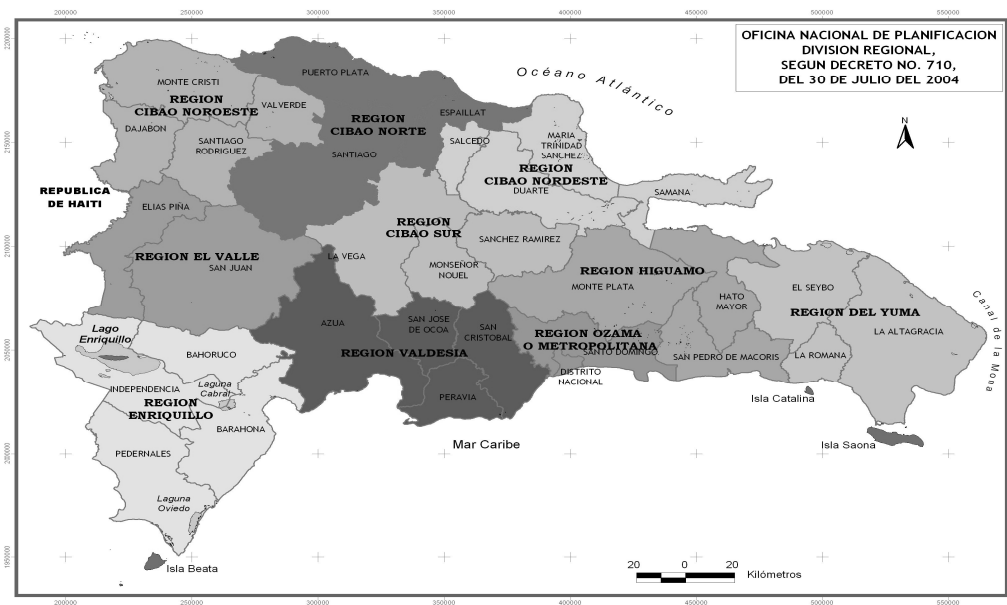
Cuadro 2
Composición de Regiones, Provincias y cantidad de
Municipios y Distritos Municipales

Region	Provincia	Municipios	Distritos M.
OZAMA	Distrito Nacional	*	*
VALDESIA	1. Azua	10	22
ENRIQUILLO	2. Bahoruco	5	9
ENRIQUILLO	3. Barahona	11	11
CIBAO NOROESTE	4. Dajabón	5	4
CIBAO NORDESTE	5. Duarte	7	11
DEL YUMA	7. El Seibo	2	5
DEL VALLE	6. Elías Piña	6	7
CIBAO NORTE	8. Espaillat	4	14
HIGUAMO	9. Hato Mayor	3	4
CIBAO NORDESTE	10. Hermanas Mirabal	3	2
ENRIQUILLO	11. Independencia	6	6
DEL YUMA	12. La Altagracia	2	5
DEL YUMA	13. La Romana	3	2
CIBAO SUR	14. La Vega	4	7
CIBAO NORDESTE	15. María Trinidad Sánchez	4	6
CIBAO SUR	16. Monseñor Nouel	3	7
CIBAO NOROESTE	17. Montecristi	6	4
HIGUAMO	18. Monte Plata	5	6
ENRIQUILLO	19. Pedernales	2	2
VALDESIA	20. Peravia	2	11
CIBAO NORTE	21. Puerto Plata	9	12
CIBAO NORDESTE	22. Samaná	3	3
VALDESIA	23. San Cristóbal	8	6
VALDESIA	24. San José de Ocoa	3	4
DEL VALLE	25. San Juan	6	17
HIGUAMO	26. San Pedro de Macorís	6	2
CIBAO SUR	27. Sánchez Ramírez	4	8
CIBAO NORTE	28. Santiago	9	16
CIBAO NOROESTE	29. Santiago Rodríguez	3	-
OZAMA	30. Santo Domingo	7	8
CIBAO NOROESTE	31. Valverde	3	10

Elaboración propia, datos Junta Central Electoral
y Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

Anexo 3

Mapa de la Regionalización conforme al Decreto 710 del 30 de Julio del 2004



Fuente: Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)

Anexo 4

Cuadro 3

Transferencias Percápita en la Región, 2010

Año	C. Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Rep. Dom.	Honduras
2010	1.31	37.49	4.70	19.85	39.05	12.89

Fuente: CONFEDLCCA

Cuadro 4

Transferencias 2001-2009

Año	Guatemala	Nicaragua	Rep. Dom.	Honduras
2001	2.36	1.44	17.41	-
2002	3.09	1.57	18.65	-
2003	2.87	1.16	14.78	-
2004	2.98	4.75	13.96	-
2005	3.62	8.88	36.70	-
2006	4.08	9.90	39.41	-
2007	3.96	12.82	41.29	9.52
2008	4.82	15.54	42.91	10.94
2009	4.41	16.79	40.59	12.76

Fuente: CONFEDLCCA