



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

en colaboración con el

INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIA SOCIALES (IGLOBAL)

El Conflicto de Competencia como Perjuicio a la Autonomía Local para el  
Ayuntamiento del Distrito Nacional: El problema del transporte y transito público  
urbano del Distrito Nacional

Tesis para optar por el Título de

MAESTER EN DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL SOSTENIBLE

Proponente:

Alberto Torres Salcedo

Asesor:

Horacio Medrano

7 de enero del 2013  
Santo Domingo, República Dominicana

## INDICE

|                                                                                                                                                               |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Agradecimientos.....</b>                                                                                                                                   | <b>Pag. 3</b>  |
| <b>Introducción.....</b>                                                                                                                                      | <b>Pag. 4</b>  |
| <b>Diseño de Investigación.....</b>                                                                                                                           | <b>Pag. 7</b>  |
| <b>Capitulo 1. Historia del proceso autonómico y descentralizado del gobierno local en la República Dominicana (1844-2010).....</b>                           | <b>Pag. 14</b> |
| <b>Capitulo 2. El Principio de descentralización y su impacto en las Relaciones Interadministrativas estatales y municipales.....</b>                         | <b>Pag. 20</b> |
| 2.1. Novedades jurídicas que incorpora la ley municipal: La personalidad Jurídica de los gobiernos locales y el principio de descentralización.....           | Pag. 20        |
| 2.2. El principio de descentralización en el marco de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios.....                                          | Pag. 23        |
| 2.3. Las principales potestades administrativas de los Gobiernos locales como Consecuencia del principio de descentralización.....                            | Pag. 28        |
| 2.4.1. Normativa y de auto-organización.                                                                                                                      |                |
| 2.4.2. Tributaria y financiera.                                                                                                                               |                |
| 2.4.3. De programación y planificación.                                                                                                                       |                |
| 2.4.4. Sancionadora y de ejecución forzosa.                                                                                                                   |                |
| 2.4. El impacto del principio de descentralización en las relaciones interadministrativa del gobierno central y el gobierno local.....                        | Pag. 33        |
| <b>Capitulo 3. El conflicto de competencia entre el gobierno central y el Ayuntamiento del Distrito Nacional.....</b>                                         | <b>Pag. 37</b> |
| 3.1. El proceso de descentralización gradual como perjuicio al ejercicio libre de las competencias propias para el Ayuntamiento del Distrito Nacional.....    | Pag. 38        |
| 3.2. El conflicto de competencia y su impacto en las prestaciones de servicios públicos locales: Regulación del sistema de transporte y transito público..... | Pag. 39        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                                                                                                                                      | <b>Pag. 49</b> |
| <b>RECOMENDACIONES.....</b>                                                                                                                                   | <b>Pag. 52</b> |
| <b>REFERENCIAS.....</b>                                                                                                                                       | <b>Pag. 56</b> |

## **DEDICATORIA**

A mi mayor bendición, mi hijo Sebastián, espero que al leer estas letras sepas que fuiste mi mayor estímulo.

A mi Esposa Rosangela, por ser mi eterno amor y apoyarme en los momentos difíciles.

A mis padres, Don Odalís y Doña Cachy.

A mis hermanos Odalís y Héctor, y sus respectivas familias.

Al honorable Alcalde Don Roberto Salcedo, por sus consejos que contribuyeron para la preparación de esta tesis y darme la gran oportunidad de formar parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional. Estaré eternamente agradecido de usted.

Al cuerpo de profesores, muy especial al profesor Javier Melgosa Arcos.

A todos mis compañeros de clase, de quienes conservo gran respeto y admiración por su empeño en forjar un mejor país.

A mi asesor, el profesor Horacio Medrano, gracias por sus orientaciones y su entrega incondicional en elaboración de esta tesis.

A todos mis colegas y compañeros de trabajo por su inmenso apoyo.

## INTRODUCCION

La Ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios de fecha 1 de julio del año 2007, viene a derogar la ley 3455 y 3456 de organización municipal y del Distrito Nacional del 21 de diciembre del año 1952, con el objeto de establecer un nuevo sistema administrativo donde dota de múltiples competencias a los gobiernos locales de la República Dominicana con miras a mejorar la eficiencia y la capacidad de respuestas a las necesidades promovidas por el interés general. Esta nueva ley orgánica es resultado de constantes luchas que datan desde el periodo colonial español en el año 1492 hasta nuestro periodo actual.

La precitada legislación municipal dota a las entidades municipales de principios y potestades de actuación que permiten responder a las necesidades colectivas de sus municipios. Entre esas potestades podemos identificar: auto-organización, tributaria y financiera, de programación y planificación, sancionadora y de ejecución forzosa, de revisión de oficio a sus acuerdos, decisiones y resoluciones, expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

En ese orden de idea, uno de los aspectos más relevante de la ley orgánica municipal consiste en la implementación del principio de descentralización que consiste en transferir las funciones que recaían sobre un organismo de la administración público superior jerárquico o un organismo administrativo inferior.

En efecto, este principio otorga a los ayuntamientos autonomía para gestionar y planificar sus políticas públicas de modo que puedan ejecutar aquellas competencias que le han sido conferidas por la Constitución de la República Dominicana, por las leyes orgánicas y sectoriales sin la necesidad de solicitar autorización o consentir con el gobierno central.

Sin embargo, si bien es cierto que la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios establece cuáles son las competencias exclusivas de los gobiernos locales, no menos cierto es que aún dichas competencias colidan con las del gobierno central, tales como la regulación del tránsito urbano, pavimentación de las vías urbanas, régimen tributario, entre otros.

Este conflicto de competencia entre el gobierno central y el gobierno local trae como consecuencia que la calidad de los servicios públicos ofertados por los gobiernos locales preste con deficiencias e insostenibilidad, por lo que genera graves perjuicios a los ciudadanos. De hecho al ser la descentralización un sistema político-administrativo que transfiere funciones, competencias y recursos, esto ha generado como resultado una extensa y diversa lista de atribuciones de servicios públicos y de planificación a cargo de los gobiernos locales que, en virtud de un presupuesto limitado impide la ejecución efectiva de sus competencias.

Entre las atribuciones conferidas a los gobiernos locales podemos encontrar la regulación y el ordenamiento del tránsito y transporte público urbano, que en la actualidad opera bajo un sistema de precaria organización y deficientes políticas públicas, trayendo como consecuencia un detrimento en la oferta del servicio a favor de los ciudadanos.

El presente trabajo analizaremos la descentralización dentro del marco histórico dominicano, las disposiciones jurídicas municipales sobre el principio de descentralización, en especial la ley orgánica municipal es decir la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y cómo el gobierno central interviene en las competencias municipales, generando perjuicios en la gobernabilidad local y en la oferta de servicios públicos municipales.

Por igual analizaremos la competencia propia conferida a los gobiernos locales por la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios en su literal A) y N),

que indica la regulación y el ordenamiento del transporte y tránsito público urbano. En ese mismo orden identificaremos el problema del transporte y nuestras recomendaciones entorno al citado problema.

## ANTECEDENTES

(Armendariz.2000) nos habla sobre principio de paridad de trato como un sistema de acciones que tiene como objeto promover la existencia de igualdad entre una empresa pública y una empresa privada, sin embargo este principio goza de un carácter universal y por tanto entra a la esfera del derecho administrativo en cuanto a las relaciones interadministrativas u orgánicas. En efecto este principio establece que dentro del ámbito competencial los organismos públicos deben conducir sus actuaciones de manera equitativa.

(Luque.2012). Este autor en su ensayo nos establece que la autonomía es una consecuencia de la descentralización. De hecho si el Estado transfiere parte de sus competencias es porque reconoce que otro ente administrativo posee la aptitud de gestionar eficientemente la atribución transferida, en ese orden la descentralización trae consigo la autonomía que dota al organismo de independencia para planificar y ejecutar la competencia.

(Gamero y Fernandez.2010) Estos profesores del derecho administrativo estatuyen que las potestades administrativas que constituyen la capacidad de accionar en determinada materia administrativa se concretiza con el principio de legalidad. Esto quiere decir que una norma jurídica debe establecer el marco de competencias de la administración pública.

### Marco jurídico:

1. **Analizaremos la Constitución Dominicana de fecha 26 de enero del año 2010** donde estatuye sobre el régimen municipal que los gobiernos locales constituyen el sistema político local, dotándoles potestades administrativas y principios que le permitan fortalecer sus capacidades de gobernabilidad.
2. **La ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y Los Municipios** promulgada el 1 de julio del 2007, fundamenta el marco orgánico de los gobiernos locales y establece los principios y potestades administrativas con que regirán sus competencias estos organismos base de la administración pública. En ese orden la referida norma orgánica plantea el principio de descentralización como un proceso gradual de transferencia de las competencias, sin

embargo veremos en nuestro trabajo como afecta este concepto difiere del paradigma conceptual que ha recaído sobre los gobiernos locales de Iberoamérica.

3. **Decreto No. 477-05 de fecha 11 de septiembre 2005, que crea la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET).** En este decreto analizaremos las competencias atribuidas a este órgano administrativo por parte del Poder Ejecutivo y como esas atribuciones se contraponen con las potestades y competencias propias de los gobiernos locales en materia de tránsito y transporte público urbano.
4. **Decreto No. 489-87 de fecha 25 de septiembre del 1987 que crea la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTT).** En este decreto analizaremos como el poder ejecutivo otorga las competencias atribuidas a los gobiernos locales a este órgano administrativo, en clara violación al principio de legalidad.
5. **Ley No. 01-12 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo.** Establece los lineamientos estratégicos de las administraciones públicas en un plazo de 15 años, donde se deben concretizar acciones con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En el caso de los municipios, la ley versa sobre la necesidad de que todos los actores intervinientes al amparo de ley, concreten sus políticas públicas sustentado en la coordinación, transparencia y participación ciudadana.
6. **Ley 247-12 sobre la Administración Pública de fecha 14 de agosto del 2012.** Crea un nuevo marco de organización y estructuración del sistema administrativo publico dominicano, en ese contexto define a los gobiernos locales como entes administrativos, por lo que se entienden como órganos que no están subordinados a la administración central, es decir al Poder Ejecutivo.

## **Jurisprudencia**

7. **Sentencia 147-10 del Tribunal Constitucional de la República de Colombia.** En esta sentencia nos sirve para identificar algunos conceptos claves sobre el principio de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

¿A partir de qué momento en la historia de la República Dominicana surge el principio de descentralización?

¿Cuál es el rol del principio de descentralización en el régimen jurídico municipal y su impacto en las relaciones interadministrativas?

¿Qué tipos de potestades gozan los gobiernos locales al amparo del principio de descentralización dentro del marco de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios?

¿Qué es el conflicto de competencia en el marco de la administración Pública de la República Dominicana?

¿Cómo influye el conflicto de competencia entre el gobierno central y local en la prestación de los servicios públicos?

## **OBJETIVOS**

- 1. General:** Analizar las consecuencias del conflicto de competencia entre las competencias del Estado y el Ayuntamiento del Distrito Nacional y sus efectos a la gobernabilidad local y a la eficiencia y sostenibilidad de los servicios públicos locales en materia de tránsito y transporte público urbano.
- 2. Específicos:**
  - a.** Identificar y analizar las potestades administrativas que fomenta el principio de descentralización para la eficiencia de la gobernabilidad local.
  - b.** Explicar los perjuicios de los conflictos de atribuciones entre el gobierno central y el Ayuntamiento del Distrito Nacional en la formulación de políticas de regulación y ordenamiento de tránsito y transporte público urbano.

- c. Identificar los efectos que produce el conflicto de competencia en el marco de las relaciones interadministrativas en cuanto a la ejecución de las políticas de ordenamiento y regulación del sistema de tránsito y transporte público urbano.

## JUSTIFICACION.

La promulgación de la ley orgánica municipal la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios se caracteriza por otorgar a los gobiernos locales mayor capacidad de gestión e independencia para formular las políticas públicas sin la dependencia del Estado. Esta capacidad se debe al principio de autonomía que gozan los gobiernos locales como consecuencia del principio de descentralización, sin embargo en la práctica las letras jurídicas se encuentran perjudicadas, debido a la injerencia del gobierno central en las potestades conferidas a los gobiernos locales.

Como efecto, los servicios públicos locales se ofrecen de manera deficiente sobre todo en lo concerniente al sistema de tránsito y transporte público urbano, cuya organización y regulación compete a los gobiernos locales, debido a la ausencia de consenso y planificación coordinada entre ambos entes administrativos.

## MARCO TEORICO

1. **Principio de Descentralización.** La conceptualizamos como la transferencia de competencias administrativas entre dos administraciones públicas. Este principio constituye el pilar de las actuaciones de los gobiernos locales, toda vez que le otorga la libertad de planificar eficientemente dicha competencia con el fin satisfacer las necesidades colectivas.
2. **Autonomía Local.** Constituye la capacidad de los gobiernos locales para ejercer libremente sus atribuciones. El principio de autonomía se deriva de la descentralización, esto quiere decir que los gobiernos locales ejercerán sus funciones conforme lo establece el ordenamiento jurídico, por tanto con la autonomía, los gobiernos locales quedan facultados para ejecutar las políticas públicas locales, así como autogestionarse los

recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos. En ese tenor podemos apreciar que al amparo de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios los gobiernos locales poseen la potestad de autogobierno, normativa, tributaria, financiera y sancionadora.

3. **Gobierno local.** Son las entidades territoriales básicas de la división política administrativa del Estado. Estas entidades de la administración pública poseen autonomía conferida por la normativa municipal para gestionar con eficiencia y eficaz las prestaciones de servicios públicos correspondiente a sus respectivas jurisdicciones.
4. **Gobierno Central.** Es el órgano superior jerárquico de la administración pública y está conformado por el conjunto cuya competencia se extiende en todo el territorio nacional, bajo la dirección del Presidente de la República. En efecto es el ejecutor de las grandes estrategias públicas.
5. **Relación interadministrativa.** aquella donde se vinculan dos o más personas jurídicas públicas con los fines de fortalecer la ejecución de las políticas públicas y así satisfacer las necesidades del interés colectivo. Esta relación administrativa profesa la necesidad de crear un principio de la unidad administrativa, lo que implica que todos los entes administrativos ejecuten sus políticas públicas de manera armonizada y conforme a la necesidad colectiva.

Es por esto que el art. 12 de la ley municipal establece que las relaciones interadministrativa se desarrollaran conforme a los principios de “*colaboración, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, información mutua y respeto a sus respectivas competencias*”.

6. **Servicios públicos.** Son aquellos destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. En el caso del gobierno local, constituye el marco de las competencias propias como es el caso del ordenamiento y regulación del tránsito y transporte público urbano.
7. **Constitución.** Es nuestra carta magna, ley de leyes constituye la norma suprema de donde se deriva los regímenes políticos y sociales del Estado así como los principios

fundamentales con que debe regirse los individuo con los demás. Es decir, es el ordenamiento jurídico por excelencia donde los demás sistema jurídico deben conformarse y así como los actos que emanen de los poderes públicos. La carta magna reconoce a los gobiernos locales como entes de la administración pública dotados de autonomía para gestionar sus políticas públicas con miras a satisfacer las necesidades colectivas.

8. **Principio de concurrencia.** promueve la integración de los entes territoriales y el gobierno central en planificar acciones de modo que puedan ser más eficientes dentro del marco de sus propias competencias.
9. **Principio de subsidiariedad.** el Principio de subsidiariedad la administración central está comprometido a garantizar a que los gobiernos locales puedan desarrollas sus capacidades dentro del marco de la transparencia, universalidad, eficacia y que persiga la participación y satisfacción del interés general.
10. **Principio de coordinación.** Este principio incentiva la integración del conjunto de entes de la administración pública con la finalidad de desarrollar las políticas públicas locales y nacionales en una dirección basada en el consenso y en las demandas sociales.
11. **Vía pública.** Cualquier carretera o camino nacional, provincial, municipal o vecinal, o cualquier avenida, calle o callejón de cualquier localidad. El ordenamiento y regulación del transporte y transito publico constituye una de las competencias propias conforme lo establece la ley municipal dominicana.
12. **Conflicto de competencia.** Es un proceso constitucional que tiene como finalidad que se respeten las competencias que la Constitución y las leyes atribuyen a los poderes del Estado, los órganos constitucionales (por ejemplo, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo), los gobiernos regionales o municipales.

## **HIPOTESIS.**

La propuesta para la solución del conflicto de competencia entre la administración central y el gobierno local en torno al ordenamiento y regulación del tránsito y transporte público urbano, se fundamenta en el principio de la unidad administrativa. En efecto, si ambas administración pública coordinan de manera armónica se evitaría el caos y la desorganización del sistema vial en el Distrito Nacional.

El hecho de que la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y Los Municipios estatuya como competencia propia a los gobiernos locales la política del sistema vial urbana, no menos cierto es que el Poder Ejecutivo como máxima autoridad administrativa debe procurar que los entes orgánicos de su administración trabajen en concomitancia con el Ayuntamiento del Distrito Nacional con el fin de satisfacer la necesidad colectiva.

## **METODO**

**\*Método analítico:** Analizaremos los distintos regímenes jurídicos tanto locales como Estatales, la Constitución de la República Dominicana y jurisprudencias relacionadas con el perjuicio a la gobernabilidad del Ayuntamiento del Distrito Nacional en el marco de su competencia relacionada con el ordenamiento y regulación del tránsito y el transporte público urbano como consecuencia del conflicto de competencia entre las atribuciones locales y las del Estado, al mismo tiempo conoceremos de los indicadores relacionados con el parque vehicular en la Republica Dominicana.

## **Capítulo 1. Historia del proceso autonómico y descentralizado del gobierno local en la República Dominicana (1844-2010).**

Este periodo estuvo marcado por las inestabilidades, luchas e intereses políticos. La República Dominicana era por primera vez un Estado soberano e independiente, por tanto iniciaba un proceso democratizador y liberal basándose en dos sistemas (Español y Francés) que por siglos dictaron el régimen de la administración pública. Como observaremos, los ayuntamientos se encaminan por un proceso de pérdida y restablecimiento de su autonomía local. Este resultado se debe a que durante los periodos descritos, no se contempla al Ayuntamiento como un gobierno local descentralizado, sino como un organismo desconcentrado sujeto al sistema presidencialista.

Al proclamarse la independencia de nuestro país el 27 de febrero del 1844, se había visualizado una nueva nación soberana ajustada al principio de la separación de poderes del Estado que serían poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial y el poder municipal.

Sin embargo la primera Constitución dominicana del 6 de noviembre del 1844 en su artículo 159 versa de la siguiente manera: “habrá un ayuntamiento en cada común en que lo había en el año 1821, y la ley podrá establecerlos en las demás Comunes que convenga; sus vocales serán electos por las respectivas Asambleas Primarias, y serán presididas por el alcalde o Alcaldes que ellos mismos elijan de entres sus miembros. Sus atribuciones y organización serán fijadas por ley”. (VIÑAS.2007).

Amparado en esa disposición constitucional nace la ley de ayuntamientos del 30 de abril de año 1845, en sus disposiciones establecen que el gobierno local será ejercido por regidores y un síndico procurador quien se auxiliaría de los alcaldes. Los miembros del cabildo eran elegidos por el voto directo de los vecinos del municipio y que de entre ellos habían uno o dos que ejercían a las vez funciones administrativas y judiciales.

En las comunes cabeceras el ayuntamiento estaba compuesto por cinco regidores y el Procurador síndico quienes tenían las potestades locales para trazar las políticas públicas que enmarcaban la ley de los ayuntamientos, mientras que las comunes menores el gobierno local era dirigido por los alcaldes y tres regidores.

Desde entonces ya se puede observar un sistema autonómico político para los cabildos al estatuir sobre el sistema de elección para los miembros del cabildo por un periodo de un año. Las funciones de los procuradores síndicos eran doble puesto que ellos eran jueces del primer grado de la jurisdicción civil y criminal y ejercían las funciones administrativas del ayuntamiento tales ejecutar las políticas públicas dictadas o reglamentadas por órgano normativo, así como también inspeccionar los mercados públicos, carnicerías, vigilar las pesas y medidas. En cuanto los regidores se organizaron como un órgano deliberativo y normativo que dictaba resoluciones, reglamentos u ordenanzas municipales.

Del análisis de lo expuesto podemos confirmar que el sistema de gobierno municipal estuvo formado por dos organismo, por un lado estaban los regidores como órgano normativo y reglamentario, y otro administrativo que era representado por el Síndico Procurador.

Al transcurrir los años la injerencia del gobierno central en las arcas municipales fueron menguando la gobernabilidad local, centralizando las competencias municipales ante la incapacidad de una libre autonomía fiscal que permita darle continuidad a las gestiones públicas locales.

La ley de los ayuntamientos del 1845 fue objeto de funestas enmiendas donde el gobierno central fue monopolizando las competencias públicas locales. Entre las modificaciones podemos destacar las siguientes:

1. La potestad del gobierno central para tomar prestado de las arcas del gobierno local sin ninguna restricción para los fines de construcción de escuelas en toda la nación y para financiar guerras.

2. Los ayuntamientos no podían enajenar sus bienes patrimoniales inmobiliarios sin la aprobación del Congreso Nacional, para fines de arrendamiento podían solicitar a la diputación provincial.

3. Los alcaldes dejarían de formar parte del sistema municipal para pasar al régimen judicial. Estos alcaldes hicieron las funciones de jueces de paz, limitando el poder municipal a tres regidores y procurador sindico en las cinco comunes cabeceras.

Durante los períodos subsiguientes de la historia de nuestra nación, el régimen municipal se vio cada día más constreñido en cuanto a sus atribuciones políticas, administrativas y tributarias, toda vez que para la implementación de cualquier arbitrio debía ser conocido por el poder legislativo vía el Ministerio de Interior y Policía, lo que producía un estancamiento a la autonomía de gestionar y ejecutar sus competencias.

Con el establecimiento del Régimen dictatorial de Rafael Leonidas Trujillo que abarco uno de los periodos más oscuro de nuestra historia en la República Dominicana, se deja prácticamente sin efecto la descentralización y por ende la autonomía municipal, sin embargo uno de los aspectos relevantes fue la promulgación dos legislaciones políticamente y administrativamente iguales pero territorialmente de aplicación individual, nos referimos a la creación de la Ley 3455 sobre Organización Municipal y la ley 3456 sobre la Organización del Distrito Nacional ambas promulgadas el 21 de diciembre 1952.

Apunta que una de las características sustanciales de las leyes orgánicas municipales supra indicadas era el sistema competencial que se les atribuyó a los organismos locales, que para ese entonces se consideraban organismo desconcentrados del Estado, esto quiere decir que aunque se le atribuyo personalidad jurídica para constituirse en sujetos de derechos, no menos ciertos que la ejecución de cualquier acción estaba supeditada a la decisión del Poder Ejecutivo por intervalo de un ente orgánico del mismo.

Como ejemplo mencionamos el art. 27 numeral 59 de la ley 3456 sobre la Organización del Distrito Nacional, donde establece: *“Establecer arbitrios sometiéndolos previamente al Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia para su correspondiente estudio y recomendación al Poder Ejecutivo y disponer cuanto concierne a su fiel recaudación”*.

En efecto, con la consolidación del régimen dictatorial de Trujillo en la República Dominicana, y la necesidad de controlar todos los aspectos políticos y sociales que constituyen los regímenes dictatoriales, los Ayuntamientos tuvieron que refugiarse en la manta de la tutela estatal para gestionar sus políticas públicas locales.

La constitución del año 1955 estableció la potestad del Poder Ejecutivo en elegir los síndicos y regidores de los ayuntamientos, creando un organismo municipal con rango constitucional denominado “Consejo Administrativo del Distrito Nacional”, dicho consejo estaría integrado por síndicos y regidores.

Aunque nuestras doctrinas hablan poco de este consejo podemos concluir que sus funciones eran estrictamente administrativas y supeditadas a las órdenes del Poder Ejecutivo. Sin embargo un aspecto relevante se presenta en la división territorial, cuando dicha constitución reconoce la separación del Distrito Nacional de los municipios.

Al final de la dictadura el restablecimiento del poder municipal ya estaba siendo notable, esto viene a consecuencia del surgimiento de importantes movimientos sociales que, por medio de sus protestas y sus afanes de derrocar un régimen criminal e instaurar las libertades sociales logrando su objetivo con el ajusticiamiento del tirano.

Para el Año 1961 se promulga la ley No. 5622 sobre autonomía municipal, en esta ley se propicia la restauración del principio descentralizador a los ayuntamientos, otorgándoles poderes para accionar sin la autorización del poder ejecutivo, marcando un importante paso en el ámbito de la autonomía financiera.

No obstante dicha ley sufrió un revés cuando en el gobierno denominado Triunvirato se promulga la ley 673-65 que regula los presupuestos de Ingresos y Egresos de los Ayuntamientos Municipales, donde en su art. 1 versa de la siguiente manera:

*“A partir de la presente ley los presupuestos de ingresos y egresos de los ayuntamientos después de aprobados por estos serán sometidos al Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana para fines de revisión, pudiendo este organismo introducir modificaciones que deberán ser acogidas por los ayuntamientos”.*

Partiendo de esta disposición era lógico apreciar el retorno del centralismo al control de las actuaciones de los ayuntamientos representando un gran retroceso a la gobernabilidad local, toda vez que los procesos de aprobación eran ineficientes y obstaculizaba la capacidad de respuestas a las necesidades de servicios públicos que demandaba la población.

Las exigencias de mejores y más eficientes servicios públicos reclamados por los ciudadanos, obligaron al gobierno central a reconocer la necesidad de dotar a los gobiernos locales de transferirles competencias tanto administrativas como fiscales con el objeto de que puedan autogobernarse y del mismo modo responder a las demandas de la sociedad.

En ese tenor nace la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios, para crear un marco orgánico municipal unificado y coherente que cuente con las herramientas de planificar, gestionar y ejecutar las políticas públicas que demanda los ciudadanos, de modo que sus necesidades puedan ser atendidas de manera inmediata.

La ley municipal promueve el principio de descentralización político, administrativo y fiscal como respuestas a esa necesidad. Dicho principio fue reconocido en la Constitución de la República Dominicana del 26 de enero del 2010 en su art. 199 y siguientes cuando establece lo siguiente:

*“El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijado de manera expresa por la ley y sujeto al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes”.*

## **Capítulo 2. El Principio de descentralización y su impacto en las Relaciones Interadministrativas estatales y municipales.**

### **2.1. Novedades jurídicas que incorpora la ley municipal: La personalidad Jurídica de los gobiernos locales y el principio de descentralización.**

Como habíamos expuesto en el capítulo anterior, los gobiernos locales en virtud de la ley 3455 y 3456 sobre Organización Municipal y Organización del Distrito Nacional desde ese entonces predominaba un sistema competencial amparado en el principio de autonomía local ficticia toda vez que en materia de autonomía financiera aún seguía supeditado a las decisiones del Poder Ejecutivo, prevaleciendo la dependencia municipal en el gobierno central.

Al promulgarse la ley 176-07 de fecha 1 de julio del 2007, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, fomenta un nuevo régimen estructural y funcional al sistema político de la administración local y reivindicando los órganos complementarios que conforman los ayuntamientos, es decir el Concejo de Regidores. Así, pues, indicamos que la ley orgánica municipal en su art. 31 menciona lo siguiente:

*“Artículo 31.- El Gobierno y la Administración Municipal. El ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y está constituido por dos órganos de gestión complementarios, uno normativo, reglamentario y de fiscalización que se denominará concejo municipal, y estará integrado por los regidores/as, y un órgano ejecutivo o sindicatura que será ejercido por el síndico/a, los cuales son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, y estarán interrelacionados en virtud de las atribuciones, competencias y obligaciones que les confiere la Constitución de la República y la presente ley”.*

Tal como sucede con el Estado Dominicano, los Ayuntamientos poseen dos órganos que rigen las actuaciones y trazan las políticas conforme a las necesidades y demandas colectivas, un órgano colegiado compuesto por el Concejo de Regidores cuya atribuciones normativas y fiscalizadoras están delimitadas en el art.52 de la supra citada

norma municipal. Finalmente, el órgano ejecutivo, es decir el órgano administrativo es ejercido por el Alcalde y su gabinete, quienes tendrán la responsabilidad de dirigir el gobierno local conforme las competencias propias que se le ha conferido en virtud de la ley orgánica municipal y la Constitución.

En efecto el art. 2 de la precitada norma municipal establece lo siguiente: *“El ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada a 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 determinen”*.

Del análisis del precepto jurídico señalado permite desprender dos características esenciales que detona todo el sistema de gestión y funcionalidad de los gobiernos locales. Estas características son:

- A. Personalidad jurídica:** Para Henri Capitant en su diccionario jurídico, conceptualiza a la personalidad jurídica como *“la aptitud reconocida a una agrupación o establecimiento creado por el Estado, para tener calidad de existencia jurídica propia y ser sujeto derechos”*.

Aunque la personalidad jurídica tuvo su raíz en el derecho privado, no menos cierto que a través de transcurrir el tiempo se ha demostrado que los organismo de la administración pública, incluyendo los gobierno locales, son organizaciones sociales que tienen como fin la consecución de políticas públicas que benefician al interés general, por lo tanto para alcanzar este objetivo se precisa dotar a estos organismos públicos de capacidades de modo que puedan convertirse en sujetos de derecho.

La personalidad jurídica concede a los gobiernos locales de lo que se denomina **capacidad jurídica** para otorgar las potestades administrativas, es decir le da potestad para suscribir contratos administrativos ya sea en calidad concesión o provento con personas físicas o morales, permutar, adquirir, vender, en fin, un limitado pero necesario volumen de atribuciones que permitirán a los ayuntamientos mejorar su capacidad de gobernabilidad.

En ese orden el art. 11 de la ley 176-07 establece: “**Capacidad Jurídica.** *Los ayuntamientos tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes*”.

Esta disposición jurídica resalta que la capacidad jurídica de los gobiernos locales, como entidad de derecho público, se encuentra limitada y sujeta a lo establecido por las leyes adjetivas y la constitución, esto quiere decir que los gobiernos locales solo pueden ejercer sus atribuciones en el conjunto de potestades que le hayan sido conferidas por el ordenamiento jurídico.

**B. El principio de descentralización:** lo entendemos como el proceso administrativo que tiene por objeto la transferencia o distribución de un servicio público atribuido de ente público a otro ente público de manera definitiva, teniendo esta última independencia para gestionar y ejecutar el referido servicio para satisfacer eficientemente las necesidades.

Aunque más adelante ampliaremos sustancialmente este principio administrativo, cabe destacar que esta transferencia de competencia se efectúa no por la voluntariedad del gobierno central, sino que el traspaso o la reasignación entra en la esfera de la competencia del Congreso.

De lo contrario estaríamos refiriéndonos al principio de delegación que consiste en el traspaso de una competencia por un organismo superior jerárquico a otro ente administrativo inferior bajo el amparo del criterio de la subordinación.

En efecto, en una época como la actual donde se impulsa el sistema democrático y la necesidad de integrar a todos los actores de la sociedad en la creación de políticas públicas que impacte positivamente en la comunidad, hace necesario que el Estado descongestione sus competencias y la distribuya a los órganos locales de modo que los servicios públicos de índole local puedan ejecutarse y satisfacer los intereses locales. Es en esa vertiente donde surge el principio de descentralización y sus modalidades.

## **2.2. El principio de descentralización en el marco de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios.**

La ley municipal en su artículo 6 literal A) nos indica un concepto descentralización que se manifiesta de la siguiente manera:

*“**Descentralización.** Proceso que busca transferir funciones, competencias y recursos, gradualmente y según su complejidad, a los gobiernos de los municipios y que involucra a la totalidad de los entes de la administración pública”. Este principio administrativo a su vez se presenta por medio de dos modalidades que son:*

- A. La descentralización territorial.** El artículo 40 de la ley 247-12 ley orgánica de la administraciones publicas establece lo siguiente: *“La descentralización territorial constituye un proceso de transferencia de la titularidad y ejercicio de atribuciones y competencias de la Administración Central a las divisiones político-administrativas del territorio, dedicadas a la atención de sus necesidades.*

En el caso de la municipalidad nos referimos al espacio geográfico donde los gobiernos locales ejercen sus atribuciones consagradas por la ley y la constitución. El art. 22 de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional establece: *“El territorio municipal es el espacio geográfico delimitado por la ley de creación del municipio, dentro del cual el ayuntamiento ejerce sus atribuciones. La misma también determinará el núcleo urbano en el que el ayuntamiento tendrá su sede”.*

Esto se debe al que el principio de autonomía que recae sobre los gobiernos locales como parte de la descentralización, les otorga a estos entes municipales mayor protagonismo en la definición de estas políticas, en virtud de que estos tienen mejor capacidad de implementar una política de cohesión que fomente el equilibrio y la competitividad con miras a fortalecer el aprovechamiento territorial, la solidaridad financiera, equidad espacial, sostenibilidad y gestión.

El art.126 párrafo I de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y Los Municipios establece: *“Los ayuntamientos coordinarán la formulación y evaluación de los planes y programas de desarrollo urbano y rural, con los planes y programas de desarrollo regional, provincial y nacional”*.

- b. **Descentralización funcional.** *La descentralización funcional es la transferencia de competencias a personas jurídicas de derecho público, organizadas en forma de organismos autónomos y descentralizados del Estado, dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea. Los organismos autónomos en que se desagreguen los entes descentralizados funcionalmente podrán ser de naturaleza financiera o no financiera.*

En esta modalidad comprende la capacidad de gobernabilidad de los ayuntamientos con el objeto de auto organizarse de modo que pueda gestionar, planificar y ejecutar aquellos servicios que, en virtud de la ley, comprende el marco de sus competencias propias.

Antes de adentrarnos a desglosar los aspectos del principio de descentralización, queremos puntualizar algunas cuestiones sobre la descentralización y la autonomía local, ya que a menudo confunden las conceptualizaciones de ambos principios administrativos.

La autonomía local es definida por la CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL, aprobada el 15 de octubre de 1985, cuyo artículo 3º.1 versa de la siguiente manera: *“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*.

Lo que procura la autonomía es dotar a las entidades locales de libertad auto gobernarse, lo que implica que esos organismos cuente con potestades (financiera, administrativa y política) para organizar y gestionar sus funciones dentro del ámbito de su competencia enumeradas en la Constitución y en la ley.

*“Así, los entes descentralizados, con personalidad jurídica --algo inherente e implícito de ellos-- gozan de una característica o propiedad esencial: la autonomía, que es consustancial con la descentralización. Si hay descentralización tiene que haber autonomía de los entes descentralizados. Si no existe esta autonomía, la descentralización tampoco existe, se le llame como se le llame. En el franquismo había entes descentralizados locales con personalidad jurídica, pero dependían tanto del Estado que el fenómeno de la descentralización era sólo una mera ilusión. No existía”*. (LUQUE.2012).

Como vemos tanto la descentralización y la autonomía son figuras diferentes pero conectadas con un mismo objetivo, fortalecer la capacidad de gestión de los organismos del Estado, en el caso que nos compete, a los ayuntamientos. La descentralización *consiste en transferir las funciones que recaían sobre un organismo del Estado a los gobiernos locales, mientras que la autonomía es la capacidad de planificación, gestión y ejecución de esas funciones transferidas para el provecho del interés colectivo*.

En ese sentido, el art. 19 de la ley municipal establece las competencias que son propias o exclusivas de los Ayuntamientos abarcando desde el ordenamiento territorial, transito, saneamiento ambiental, entre otros asuntos. Entonces, es válido señalar que la intención de los legisladores dominicanos al redactar la ley municipal, era dotar a los

ayuntamientos de autonomía (política, funcional, administrativa y fiscal) y descentralización de modo que estos puedan operar como verdaderos gobiernos, sin la injerencia de los organismos estatales, que solo tendrán una facultad fiscalizadora.

Con la reforma constitucional promulgada el 26 de enero del 2010, se consagra el principio de la autonomía local cuando establece en su art. 199 lo siguiente: *“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 usos de suelo, fijados de manera expresa por la ley y sujetos al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes”*.

Finalmente, *“La autonomía significa la potestad de los municipios en darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades (autonomía política), organizar su gobierno (autonomía funcional), dictar su propia norma, administrar sus bienes y sus actividades financieras” (ROLDAN.1994)*. En efecto el art. 3 de la normativa municipal dominicana estatuye sobre el carácter independiente para el ejercicio de sus funciones y competencias con las limitaciones y restricciones que establezcan la Constitución, su ley orgánica y las demás leyes.

Con la aclaración hecha, procedemos a examinar el concepto de descentralización, donde nos encontraremos que unas de los elementos sustanciales del referido principio esta **la competencia**, que representa el conjunto potestades donde se circunscriben las actuaciones de los gobiernos locales.

*“Las competencias administrativas es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponden a una determinada entidad administrativa o de un determinado órgano por relación a los demás”*. (MORON. 2007). En el contexto de nuestra ley municipal en su art. 18 reconoce tres tipos de competencias:

**a. Competencias Propias:** son aquellas cuyo ejercicio le corresponde exclusivamente a los municipios, de acuerdo a lo que especifique la Constitución, las leyes sectoriales y las que rijan las relaciones interadministrativas entre las diferentes instancias de la administración pública.

**b. Competencias Coordinadas o Compartidas:** son aquellas competencias en cuyo ejercicio, los diferentes entes de la administración pública le corresponden fases sucesivas o concurrentes, definiendo la ley la función específica, los reglamentos y los acuerdos entre los entes, la responsabilidad y financiación que corresponde a cada nivel de gobierno.

**c. Competencias Delegadas:** Son aquellas que el Gobierno Central, previa aceptación, y con la garantía de la suficiencia financiera, transfiere parcial o totalmente al ayuntamiento, para asegurar mayor eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en su ejercicio.

El artículo 19 de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios establece cuales son las competencias propias de los gobiernos locales. Estas competencias son:

- a. Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales.
- b. Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.
- c. Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos.
- d. Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística;
- e. Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.
- f. Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental.
- g. Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales.

- h. Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.
- i. Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias.
- j. Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.
- k. Instalación del alumbrado público.
- l. Limpieza vial
- m. Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- n. Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.
- o. Promoción, fomento y desarrollo económico local.

Por último y como precisamos en el concepto de las competencias administrativas comprende un conjunto de potestades y prerrogativas que fueron concedidas por una legislación o normativa, por tanto dichas competencias son irrenunciables e intransmitible por los órganos administrativos a quien la ley le confirió dicha competencia.

Este principio de intransmisibilidad de la competencia tiene su fundamento en que la atribución de competencia es una decisión normativa, sobre la que el órgano titular de la competencia carece de facultad de disposición, salvo naturalmente en los casos previstos en el ordenamiento jurídico. (SANTAMARIA PASTOR. 2010).

### **2.3. Las principales potestades administrativas de los Gobiernos locales como Consecuencia del principio de descentralización.**

**2.2.1. Normativa y de auto-organización.** La potestad normativa proviene al amparo del principio de legalidad que promueve la sujeción de la administración local al bloque normativo, en efecto el art. 9 establece las condiciones de las actuaciones de los ayuntamientos, diciendo que estos se regirán sus acciones conforme la Constitución, la leyes sectoriales, las ordenanzas y reglamentos que dicten el órgano normativo del Ayuntamiento. En ese mismo tenor decimos del art. 109 que versa de la siguiente manera:

***“Artículo 109.- Concepto y Definición. El ayuntamiento ejercerá sus atribuciones a través de la aprobación de ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones”.***

Ya expusimos que el Concejo de Regidores como órgano colegiado tiene la facultad de dictar las ordenanzas, reglamentos o resoluciones para ser acatadas por el órgano ejecutivo. En efecto la propia ley establece que la potestad para presentar proyectos normativos se le confiere al Poder Ejecutivo, al Alcalde, a los Regidores y a los ciudadanos siempre que represente el 3% del padrón municipal. En ese orden vemos el art. 115 de la ley municipal que dice lo siguiente:

***Artículo 115.- Iniciativa Normativa. Tienen derecho a iniciativa en la presentación de ordenanzas y reglamentos:***

***a)- Las y los regidores; b)- Las y los síndicos; c)- Las organizaciones debidamente registradas en el ayuntamiento y las y los munícipes, o cualquier munícipe, cuando cuenten con el apoyo firmado del 3% del padrón electoral municipal.***

La potestad de autogobernarse viene como consecuencia del principio de descentralización, faculta a los ayuntamientos la capacidad de auto gobernarse, es decir dotándole de potestades financieras-tributarias, normativas y planificadora, de modo que puedan llevar un plan de gobierno ajustado a las necesidades sociales de sus respectivas demarcaciones basadas en un marco de planificación presupuestaria establecida, que es precisamente el espíritu que observamos en la legislación municipal.

**2.4.1. Tributaria y financiera.** En el orden tributario, esta potestad consagrada a partir del art. 274 y siguiente de la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y Los municipios, constituye el principio de la autonomía fiscal donde los gobiernos locales cuenta con la capacidad de crear los arbitrios municipales de modo que estos sean los mecanismos de ingresos a las arcas municipales y de esa manera garantizar la formulación de las políticas públicas y servicios públicos, justificados por los principios de la continuidad y sostenibilidad de las atribuciones constitucionalmente establecidos.

La potestad tributaria representa una necesidad sustancial al punto que se le reconoció el carácter constitucional, toda vez que es una garantía de la suficiencia financiera de los gobiernos locales. En ese tenor, el art. 200 de nuestra ley de leyes dicta lo siguiente:

***“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”.*

Dentro del ámbito de la gestión y ejecución de sus competencias propias los gobiernos locales necesitaran contar con recursos económico de modo que garantice la eficiencia, eficacia y continuidad de los servicios públicos. Con la potestad financiera se promueve la autonomía financiera y la autonomía de gasto.

Por consiguiente y conforme a la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios, establece en su art. 255 lo siguiente:

***“Artículo 255.- Autonomía Financiera.** 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”.*

- 2.4.2. **Sancionadora y de ejecución forzosa.** La potestad sancionadora debe considerarse como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector. (GAMERO. 2011).

Dicha potestad representa la facultad coercitiva de los gobiernos locales para proteger los intereses de la ciudad y está altamente vinculada por el principio de la legalidad. De hecho para que los ayuntamientos puedan hacer uso de esta facultad represiva, el hecho

punible debe establecerse por medio de ordenanzas aprobadas por el Concejo de Regidores.

Esto se considera la tipicidad del hecho que consiste en el reconocimiento del hecho punible por una normativa, es decir el elemento material antijurídico como ejemplo podemos resaltar la construcción de edificio habitacional sin la licencia de la Dirección General de Planeamiento Urbano, este hecho constituye una infracción que viola la ley 675 sobre Urbanizaciones y Ornato Público en su art. 111 que dice:

***Art. 111.-** Las personas infractoras a la presente ley serán condenadas a una multa de RD\$ 20.00 a RD\$ 500.00, o con prisión de veinte días a un año, o con ambas penas a la vez, según la gravedad del caso, cuando no haya obtenido la licencia de construcción correspondiente o cuando, aun obtenida la licencia, la construcción no se ajuste a los planos aprobados. Cuando no se haya obtenido la licencia, la sentencia condenará, además, al pago del doble de los impuestos dejados de pagar y al pago del doble de la suma que hubiere costado la confección de los planos correspondientes. El Juez podrá ordenar, de conformidad con la gravedad de la irregularidad cometida, la suspensión o demolición total o parcial de las obras. Cuando esta demolición sea ordenada, el propietario tendrá un plazo de 30 días, a partir de la notificación de la sentencia, para efectuarla.*

El artículo 117 de la ley municipal clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, dejando para los artículos siguientes el hecho material en cuestión, esto son:

- **Infracciones muy Graves**

- a)- Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conforme con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos.*
- b)- El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.*

- c)- El impedimento o relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.*
- d)- Los actos que impliquen un deterioro relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones, espacio público o elementos de un servicio público, bien sea morales e inmorales.*
- e)- El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.*

- **Infracciones graves y leves**

- a)- La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.*
- b)- La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato público.*
- c)- La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlo.*
- d)- La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.*
- e)- La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.*

Otras de las características de la potestad sancionadora administrativa es el principio de la gradualidad que va de la mano del principio de la proporcionalidad, lo que quiere decir esto que las infracciones atenderán más a las circunstancias objetivas del hecho para determinar el grado de infracción que se le imputara al imputado. En ese sentido la ley municipal se manifiesta en el artículo 120 cuando dice:

**Artículo 120.-** *Multas por Violación de Ordenanzas y Reglamentos.*

*Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de ordenanzas y reglamentos municipales no excederán de las siguientes cuantías:*

- a. Infracciones muy graves: Entre 5 y hasta 100 salarios mínimos.*
- b. Infracciones graves: Entre 2 y hasta 50 salarios mínimos.*
- c. Infracciones leves: Entre 1 y hasta 10 salarios mínimos.*

La ejecución forzosa de un acto implica llevar a su aplicación práctica, en el terreno de los hechos, la declaración que en el mismo se contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento. (GARCIA DE ENTERRERIA.2006). De los ejemplos que podemos mencionar en la ejecución forzosa el cobro de los arbitrios por parte de los sujetos pasivos, es decir personas física y personas jurídica.

#### **2.4. El impacto del principio de descentralización en las relaciones interadministrativas.**

Dada la dimensión de las funciones administrativas y de servicios públicos que les fueron conferidas a los gobiernos locales conforme lo establece la propia ley municipal y la Constitución dominicana a través del principio de descentralización no desvincula al Poder Ejecutivo, ya que al transferir las competencias, el gobierno central se convierte en un fiscalizador y garante de los ayuntamientos frente a los ciudadanos respecto a la eficiencia y sostenibilidad de los servicios públicos.

Es por esto que ambos entes públicos deben de relacionarse dentro del marco del principio de coordinación y concurrencia, sin que esto represente una injerencia del Gobierno central en las atribuciones del gobierno municipal. En ese orden se manifiesta la ley orgánica municipal en su artículo 20 párrafo II cuando dice:

*“Art. 20. Párrafo II.- La asistencia y colaboración del Poder Ejecutivo a los ayuntamientos se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales mínimos, al desarrollo de sus competencias propias y a garantizar la suficiencia financiera para su provisión”.*

En el precitado artículo se manifiesta que entre el gobierno local y el gobierno central debe existir una relación sustentada en los mencionados principios administrativos, así como de información mutua, de modo que las políticas públicas a desarrollar por ambos organismo vayan en concomitancia con las necesidades de la sociedad. Es preciso que entre ambos organismos se forje una relación interadministrativa.

La relación interadministrativa se conceptualiza como aquella donde se vinculan dos o más personas jurídicas públicas con los fines de fortalecer la ejecución de las políticas públicas y así satisfacer las necesidades del interés colectivo. Complementando el concepto la ley municipal nos indica en su art. 12 lo siguiente:

***“Artículo 12.- Relaciones Interadministrativas.*** *Las relaciones entre los ayuntamientos y los organismos, entidades e instituciones del Gobierno Central deberán desarrollarse conforme a los principios de colaboración, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, información mutua y respeto a sus respectivas competencias”.*

Del artículo indicado, establece los principios rectores con que debe sustentarse la relación entre los entes públicos, forjando un sistema de solidaridad alejada de la subordinación, es decir, con esta legislación municipal y al amparo del principio de descentralización se abandona el criterio tutelar del gobierno central sobre los gobiernos locales.

Es evidente que la intención del legislador era crear un vínculo de igualdad entre ambos entes públicos, dotando al gobierno central de la potestad de fiscalización de las actuaciones de los entes locales. De esto, vemos el art.204. de nuestra Constitución de la República Dominicana de fecha 26 de enero del 2010 que dice:

***“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”.*

Es decir, que estamos ante la propulsión de un sistema de solidaridad amparado en los principios de paridad y del principio de voluntariedad, ya que como hemos expuestos ambas administraciones rigen sus actuaciones dentro del ámbito de sus competencias propias.

En el principio de paridad las relaciones de colaboración que existe entre ambas administraciones se sitúan en mismo nivel, es decir están igualados, no existe la subordinación, de lo contrario estaríamos frente a un sistema de relaciones interorgánicas. Con el principio de paridad contemplamos *un sistema de acciones que tiene como objeto promover la existencia de igualdad entre una empresa pública y una empresa privada, sin embargo este principio goza de un carácter universal y por tanto entra a la esfera del derecho administrativo en cuanto a las relaciones interadministrativas u orgánicas.*(ARMENDARIZ. 2000).

Decimos que la relación de colaboración fundamenta el principio de la voluntariedad toda vez que este principio constituye la parte negocial entre los organismo administrativo, donde ambos entes manifiestan sus respectivos consentimientos, es decir, voluntades, para gestionar relaciones técnicas o financieras bajo el fin de implementar las políticas públicas con mayor eficiencia y eficacia, con miras a satisfacer el interés colectivo.

Partiendo de este criterio, ratifica lo supra indicado la recién promulgada legislación sobre administración pública de fecha 14 de agosto del 2012 bajo el No. 247-12 cuando dice lo siguiente:

***“Artículo 6.- Entes y órganos administrativos.*** *La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen”.*

Lo cierto es que en lo referente a las relaciones interadministrativas entre el Gobierno Central y el Gobierno local se sustenta en el marco de la igualdad, colaboración,

transparencia y subsidiariedad, más no el principio de jerarquía. En efecto conforme lo establece el art. 138 de nuestra Constitución dominicana, versa de la siguiente manera:

***“Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”.***

Como hemos visto, la intención del legislador en todo momento ha sido procurar un vínculo de solidaridad entre ambos entes públicos donde se promueva los principio de solidaridad y unidad con miras responder las demandas y necesidades colectivas amparados en la eficiencia y eficacia. Sin embargo la realidad que se vislumbra es otra.

### Capítulo 3. El conflicto de competencia entre el Gobierno Central y el Ayuntamiento del Distrito Nacional.

La ley 247-12 que estatuye sobre la Administración Pública establece en su art. 14 que: *“Toda competencia otorgada a los entes y órganos que conforman la Administración Pública comprende una facultad de actuar y una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente. La competencia será irrenunciable, indelegable e improrrogable, salvo los casos de delegación y avocación”*.

Esto implica que, una vez el ordenamiento jurídico asigna una atribución a un ente administrativo, éste goza de la potestad para planificar y gestionar sobre la materia. Sin embargo, cuando un ente u órgano administrativo invade las competencias que le corresponde a otro ente u órgano administrativo, entonces estamos ante un conflicto de competencia.

“Los conflictos de atribuciones son los planteados entre órganos de, o dependientes de, una misma administración, no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo, que debe resolverse por el órgano de ella que establezca la legislación respectiva”. (GUADAMILLAS, MOLINA Y GARROTE. 2006).

La génesis del problema nace desde el mismo momento en que se promulga la ley 176-07 que estatuye el marco jurídico y orgánico de las entidades locales, ya que en su art. 6 literal A, define a la descentralización como *el proceso que busca transferir funciones competencias y recursos, **gradualmente**, y según su complejidad, a los gobiernos de los municipios y que involucran a la totalidad de los entes de la administración pública.*

### **3.1. El proceso de descentralización gradual como perjuicio al ejercicio libre de las competencias propias para el Ayuntamiento del Distrito Nacional.**

El concepto de descentralización que plantea la ley municipal manifiesta el principio de la gradualidad de la transferencia de la competencia. Nuestro ordenamiento jurídico se queda silente en cuanto a la interpretación del término gradual, por lo que tenemos que refugiarnos en el análisis de las legislaciones dominicanas relevantes que tracen los lineamientos sobre la administración pública y revisar las legislaciones latinoamericanas.

En ese orden nos encontramos para la ley de descentralización No. 27783 de fecha 17 de julio del 2002 del Estado de Perú, donde establece a la gradualidad como un principio de la descentralización que implica realizar por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

Ahora bien, aclaramos que de ninguna manera queremos indicar la descentralización gradual se refiere a una clasificación de la descentralización, sino más bien al proceso de materialización del principio administrativo. Sin embargo la pregunta que debemos plantearnos es la siguiente: ¿la gradualidad implica la no transferencia de la competencia contemplada en la normativa municipal? o ¿si al estar contemplada la transferencia en la normativa municipal, pero no los recursos, sigue siendo responsabilidad del gobierno local la competencia?

A los planteamientos formulados debemos resaltar que, como hemos señalado a los largo de esta trabajo, las actuaciones competencial de los entes públicos se rigen conforme a lo que establece la Constitución y las leyes. Esto se deriva de los principios de jerarquía, objetividad, publicidad, coordinación, igualdad, transparencia y economía, tal como lo citamos en el art. 138 de la Carta magna. En ese contexto el artículo 12 de la ley 247-12 sobre la Administración Pública establece lo siguiente:

***“Principio de juridicidad. La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de juridicidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de las competencias de los entes y órganos administrativos se sujeta a lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados formal y previamente conforme al derecho”.***

En fin, es claro entonces que al referirnos de gradualidad nos referimos *aquellas competencias que aún no han sido conferidas de manera expresa por el ordenamiento jurídico*, ya que las actuaciones de los gobiernos locales se efectúan a la sazón de sus competencias propias. Esto quiere decir, y como veremos más adelante que el organismo estatal infringe a la Constitución y las leyes toda vez que obstaculiza el libre ejercicio de las potestades y prerrogativas de los gobiernos locales.

En ese orden adentrémonos a conocer el conflicto de atribución entre ambos entes públicos y como el mismo ha afectado a la ejecución y formulación de las políticas locales en detrimento a las necesidades locales. Vamos a conocer como el Ayuntamiento del Distrito Nacional ha hecho intentos de defender su autonomía funcional en aras de convertirse en verdadero gobierno local.

### **3.2. El conflicto de competencia y su impacto en las prestaciones de servicios públicos locales: Regulación del sistema de transporte y tránsito público urbano.**

El Distrito Nacional como capital de la República Dominicana, constituye el centro de las grandes operaciones sociales, comerciales y políticas del país. De hecho en la jurisdicción capitalina se ubica el gobierno central, así como las principales universidades, la sede del sistema monetario financiero, las ventas de los productos agropecuarios donde se surten los grandes supermercados, los hoteles, los restaurantes y los colmados se desarrollan en los mercados públicos y por supuesto constituye una de las rutas turísticas más importante del país en virtud del Centro Histórico que se ubica en la zona Este de nuestra ciudad.

Esto trae como consecuencia que un gran flujo de personas y vehículos transiten por nuestras vías, lo que hace necesario gestionar las políticas públicas que eviten el congestionamiento del transporte terrestre urbano. Como señalamos previamente, la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios establece en el artículo 19 literal A) y N) como competencia propia o exclusiva el ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías públicas.

El transporte terrestre comprende el sistema de movilidad normalmente sobre rueda y puede ser urbano (dentro de las ciudades) e interurbano (entre dos o más ciudades). Para la Republica Dominicana el transporte de pasajeros se clasifica en público, de personal, escolar, universitario, taxi, turístico y motoconcho. Estas modalidades, excepto el motoconcho (que solo es urbano).

Sin embargo, en el Distrito Nacional el sistema de transporte y tránsito urbano constituye uno de los principales problemas para los ciudadanos, puesto que todos los días representa un reto para transitar por las vías principales y secundarias de la Ciudad, como también enfrentar el despendio del combustible del vehículo.

En efecto, según la encuesta del Gobierno de la Seguridad en el Distrito Nacional Balance Anual 2011 emitida por el departamento Observatorio Ciudadano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, establece que entre los principales problemas que aqueja a la ciudadanía está la Inseguridad y el alto costo de los combustible. Para entender un poco la problemática, analizamos las siguientes cifras:

**PARQUE VEHICULAR REPUBLICA DOMINICANA Y PORCENTAJE DEL  
DISTRITO NACIONAL**

| <b>TIPO</b>                 | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>Porcentaje<br/>D.N.</b> |
|-----------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| <b>Automóviles</b>          | 662,633     | 678,732     | 43.34                      |
| <b>Autobuses</b>            | 73,862      | 76,300      | 43.06                      |
| <b>Jeeps</b>                | 254,044     | 274,810     | 34.48                      |
| <b>Carga</b>                | 345,302     | 355,337     | 38.65                      |
| <b>Motocicletas</b>         | 1,409,975   | 1,481,255   | 21.91                      |
| <b>Volteos</b>              | 18,343      | 18,650      | 36.32                      |
| <b>Máquinas<br/>Pesadas</b> | 18,300      | 18,913      | 58.42                      |

Como podemos apreciar, técnicamente es en el Distrito Nacional donde transita la mayoría de los vehículos en el país. En ese sentido y para responder a las necesidades sociales, el Ayuntamiento del Distrito Nacional cuenta con la Dirección General de Transito y Movilidad Urbana que en el marco de sus competencias se disponen las siguientes:

- A. Ejecutar las actividades de señalización y ordenamiento del tránsito y transporte en el Distrito Nacional.*
- B. Elaborar los planes para el establecimiento de un sistema que garantice la circulación ágil y rápida de vehículos y peatones.*
- C. Realizar estudios y elaborar programas, en condiciones con la Instituciones públicas, para regular el tránsito de vehículos y peatones en las calles y avenidas y el transporte de pasajeros de cargas en el Distrito Nacional.*
- D. Elaborar programas en coordinación con el Departamento de Tránsito de la Policía Nacional, para hacer cumplir las leyes y resoluciones municipales reguladoras del tránsito de vehículos y peatones en el Distrito Nacional.*
- E. Realizar estudios para determinar las necesidades de establecimiento de sistema de semáforos en intersecciones de calles y avenidas.*

- F. Elaborar programas de rotulación y señalización vertical y horizontal de las calles y avenidas.*
- G. Supervisar las labores de instalación, reparación y mantenimiento de equipos y líneas eléctricas del Alumbrado Público.*
- H. Velar para que se cumplan los acuerdos entre las Compañías de servicios y el Ayuntamiento.*

- ***El Departamento de Tránsito y Señalización tiene como atribuciones principales:***

- I. Supervisar el orden del tránsito y el transporte en el D. N.*
- J. Realizar estudios para determinar las necesidades de instalación de semáforos de calles y avenida.*
- K. Velar porque los conductores respeten el uso de los espacios públicos en el Distrito Nacional.*

- ***El Departamento de Planificación tiene como atribuciones principales:***

- L. Planificar los trabajos de señalización y ordenamiento del tránsito del Distrito Nacional.*
- M. Planificar campañas, con el fin de evitar la ocurrencia de acciones.*
- N. Programar la rotulación y señalización horizontal y vertical en el Distrito Nacional.*

- ***El Departamento de Autorizaciones y Permisos tiene como atribuciones principales:***

- O. Garantizar el cumplimiento de las leyes internas establecidas para regular las Autorizaciones y Permisos.*
- P. Velar por la aplicación del régimen jurídico de los actores de publicidad.*
- Q. Recibir y depurar las solicitudes de Autorizaciones y Permisos de los munícipes*

En ese contexto, es claro que son los ayuntamientos como amparado en la autonomía local son los competentes en formular las políticas públicas con miras a la gestión, regulación y ejecución del transporte urbano. Sin embargo en la práctica es el gobierno central quien asume ese rol a través de varios organismos del Estado. Esta invasión a las competencias municipales es lo que nutre el conflicto de competencia entre el gobierno central y el local.

**Instituciones vinculadas a la ordenación y Regulación del Transporte y Transito  
Público Urbano en la República Dominicana.**

| <b>ENTES U ORGANO<br/>ADMINISTRATIVO</b>                     | <b>MARCO LEGAL</b>                                     |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>GOBIERNOS LOCALES</b>                                     | Ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y Los Municipios |
| <b>DIRECCION GENERAL TRANSITO<br/>TERRESTRE</b>              | LEY 241-67 Sobre Tránsito                              |
| <b>OFICINA TECNICA DE<br/>TRANSPORTE TERRESTRE</b>           | Decreto No. 489-87                                     |
| <b>AUTORIDAD METROPOLITANA DE<br/>TRANSPORTE</b>             | Decreto No. 393-97                                     |
| <b>CONSEJO DE REGULACION Y<br/>ADMINISTRACION DE TAXIS</b>   | LEY 76-00                                              |
| <b>OFICINA PARA EL<br/>REORDENAMIENTO DEL<br/>TRANSPORTE</b> | Decreto No. 477-05                                     |
| <b>FONDO DE DESARROLLO DE<br/>TRANSPORTE</b>                 | Decreto No. 250-07                                     |
| <b>MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS</b>                          | LEY 1474                                               |

Como vemos, nueve órganos o ente administrativo gestionando y planificando un servicio público, lo que constituye una grave lesión a la capacidad de gobernar para los ayuntamientos, y en consecuencia para los intereses colectivos de la ciudad, es decir aunque, en el caso hipotético, sea el Estado el único competente para gestionar las políticas públicas en el sistema de transporte y transito urbano, nos preguntaríamos ante cuál organismo recaería la planificación y ejecución de la competencia.

Ahora bien, y como indicamos en nuestro trabajo, la normativa municipal otorga a los gobiernos locales competencia propia o exclusiva sobre la regulación del tránsito y el

transporte público urbano. En efecto, si analizamos la definición que confiere la ley 176-07 a la competencia propia, es decir *como aquellas cuyo ejercicio le corresponde exclusivamente a los municipios, de acuerdo a lo que especifique la Constitución, las leyes sectoriales y las que rijan las relaciones interadministrativas entre las diferentes instancias de la administración pública*, nos daremos que la misma un doble significado: **por un lado es una función administrativa y por otro un servicio público.**

¿Que nos quiere decir esto? Dejamos a los Profesores Gamero Casado y Fernández Ramos a que nos ayuden a responder esta interrogante, dicen los autores: “*si la competencia propia recae sobre una **función administrativa**, presenta un significado de exclusividad, en el sentido de que solo el municipio esta, al menos inicialmente habilitado para ejercer tal función. Si es sobre un **servicio público** su atribución significa la responsabilización en la creación y funcionamiento de tales servicios*”.

En síntesis queremos indicar con esto, que la causa del detrimento al sistema de transporte y de tránsito urbano en la ciudad Capital no deviene en el hecho de que el gobierno central, por medio de sus órganos administrativo intervengan en la potestad conferida por ley al gobierno local, la gravante se debe a que las políticas públicas que se ejecutan en torno al referido sistema no se planifican en armonía con el Ayuntamiento del Distrito Nacional.

De hecho, como de manera de prevenir esta situación, la ley municipal nos explica sobre el principio de la concurrencia cuando dice en su art. 8 literal D) lo siguiente: “**d) Concurrencia:** Sugiere que asignada una función a un ente de la administración pública, no puede otro ejercerla, pero puede coexistir la mecánica de la acción conjunta, pudiendo los ayuntamientos especificar los aspectos correspondientes al contexto de su municipio, pero basado en la normativa nacional”.

Es decir, que el principio de concurrencia *entendido como el proceso de participación o coordinación entre la Nación y las entidades territoriales para el*

*adecuado cumplimiento de los fines del Estado*<sup>1</sup>, implica que en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración.

De este principio, ajustándolo a la situación del Ayuntamiento del Distrito Nacional y la administración central, nos deja entender que las actuaciones de ambos poderes se deben fundamentar en un marco de solidaridad, coordinación e información.

El problema no radica si el gobierno central interviene en las atribuciones del gobierno local, el problema yace que esa intervención no consensuada y contraria a los principios de unidad administrativa, quebranta la gobernabilidad del Ayuntamiento del Distrito Nacional. El art. 12 numeral 1 dice lo siguiente:

***“Principio de unidad de la Administración Pública.*** *Todos los entes y órganos que ejerzan una función administrativa estarán regidos en el cumplimiento de su misión por el principio de unidad de la Administración Pública. En consecuencia, incumbirá a las autoridades del Estado determinar las condiciones y normas esenciales de organización y funcionamiento de los servicios públicos, lo cual requiere disponer y ejercer un control jerárquico, de fiscalización o de tutela, para garantizar la protección del interés general y de los derechos de las personas. El o la Presidente de la República es la máxima autoridad rectora de la Administración Pública en el marco del Poder Ejecutivo y, en tal condición, posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos que la ejercen, para garantizar la unidad de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes”.*

Al amparo del régimen de la competencia propia, el Estado pierde la potestad de dirección político-administrativo sobre la materia, en el caso de la especie, la de regular y ordenar las políticas públicas en torno al sistema de transporte y tránsito urbano, para

---

<sup>1</sup> (Sentencia No. C-149-10 dictada por el Pleno de la Corte Constitucional de la República de Colombia el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”)

convertirse en un ente administrativo que colaborara con los gobiernos locales de modo que estos puedan cumplir con eficiencia sus competencias.

Sin embargo, lejos del principio de colaboración, el Ayuntamiento del Distrito Nacional ejecuta la política de reordenamiento de tránsito, sin embargo la regulación del transporte público sigue constituyendo una de las grandes agravantes y se instituye como una de las principales demandas para su solución por parte de la colectividad social.

En la actualidad, el sistema de transporte público urbano es controlado por dos organismo que como resultado del conflicto de competencia y potestades, el sistema es caótico y los principales perjudicados son nuestros ciudadanos.

Por tanto el propio gobierno viola los principios constitucionales de objetividad y legalidad en sus actuaciones, toda vez que sus injerencias en las competencias propias de los entes locales, mantiene desorganizado el transporte público en el Distrito Nacional. Evidentemente que esta conculcación a la autonomía municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional conlleva graves consecuencias que se contraponen al bien colectivo. En ese tenor podemos mencionar:

### **1. La responsabilidad patrimonial del Gobierno Local.**

El Artículo 148 de la Constitución de la República establece que *Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica*. De esto desprende que para que se pueda constituir un daño basta una acción o una omisión del gobierno local en la ejecución de la competencia propia que tenga un carácter administrativo antijurídico.

En el caso que nos compete, las consecuencias que se deriven de una mala organización del tránsito, es decir ausencia de semáforo en vías públicas concurridas,

deterioro de calles y avenidas, ausencia de señalización, entras responsabilidades que son propias del sistema de transporte y transito público urbano en el Distrito Nacional que como consecuencia ocasionen daños, la responsabilidad de daños y perjuicio recaería sobre el Ayuntamiento del Distrito Nacional, toda vez que aunque directamente no ejerza su competencia en virtud de la injerencia Estatal, no menos cierto que la materia entra en el ámbito de su competencia propia conforme establece la normativa municipal.

## **2. Dificultad en la implementación de políticas locales en materia de tránsito y transporte público.**

El conflicto de competencia restringe la posibilidad de que Ayuntamiento del Distrito Nacional en planificar políticas públicas eficientes sin que se contraponga con las políticas ya establecidas por la administración central.

Este hecho no solo representa una conculcación de su autonomía y descentralización otorgada por la Constitución a las administraciones locales ofrecer un servicio público acorde a los intereses de la colectividad, sino que mantiene el caos y la desorganización en el sistema de tránsito vehicular en el Distrito Nacional.

## **3. Confusión de los ciudadanos al momento de exigir sus derechos.**

En efecto los ciudadanos son los más perjudicados por el conflicto de competencias, ya que con tantos organismos públicos ejerciendo funciones similares no saben ante cual oficina exigir sus derechos, es decir pierden tiempo en transportarse a la oficina pública, gastan recurso en instancia para depositarlas ante dicha oficina, para que al final no obtengan ningún resultado. En efecto, el ciudadano se ve frustrado por la impotencia al no satisfacer sus necesidades, obligándolo a tomar medidas propias lo que a su vez produce el caos y la desconfianza.

No obstante entendemos que la desorganización del tránsito y el transporte público en el Distrito Nacional no es solo responsabilidad de la administración central, también hay

que comprender que la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y Los Municipios apenas cuentan con cinco años de vigencia, por tanto los aspectos jurídicos que se derivan de ella van tomando su camino.

Con la reforma constitucional del 26 de enero del 2010 se inicia el proceso de constitucionalización de la descentralización y autonomía local, al mismo tiempo que la ley 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo otorga mayor protagonismo a los entes locales. Esperemos que este proceso siga evolucionando, por el bien de la Ciudad, por el bien de sus ciudadanos, en fin por el bien de todos.

## CONCLUSIONES

Como hemos expuesto a lo largo de nuestro trabajo, la autonomía local como consecuencia del principio de descentralización, representa la capacidad de los gobiernos locales para gestionar en el marco de su jurisdicción las políticas sociales, financieras y administrativas para garantizar de manera continua y permanente los servicios públicos que exigen los ciudadanos.

La prerrogativa y potestad de ejecutar atribuciones se deriva de las competencias propias que les fueron conferidas mediante la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y sus municipios. Esto implica que ningún otro ente de la administración pública puede ejecutar las atribuciones locales puesto que estaría violando el principio de legalidad que representa la base del sistema administrativo público.

Esto se debe a que *las potestades administrativas se otorgan por el ordenamiento jurídico para la satisfacción del interés general*. (GAMERO Y FERNANDEZ.2010). Sin embargo, en algunas atribuciones que son atribuidas a los gobiernos locales, se aprecia como el Estado intervienen en las mismas desarrollando políticas públicas sin el consenso e integración de los verdaderos titulares de las competencias.

En ese sentido nos referimos al caso del ordenamiento y regulación del sistema de transporte y tránsito público en el Distrito Nacional. Como vemos aunque la propia ley municipal promueve la fomento de una relación interadministrativa entre ambas administraciones públicas, con el fin de que se fortalezca el principio de la unidad administrativa.

El criterio que sustentamos no es promover una independencia entre ambos gobiernos, toda vez que es la propia normativa municipal que invita a la mesa del consenso y la planificación entre ambos actores con la finalidad de garantizar que la prestación de

servicios públicos que recaigan sobre los gobiernos locales se desarrolle de manera eficiente y sin detrimento.

Es por eso que los principios administrativos que promueve la normativa municipal se fundamentan en el criterio de la subsidiariedad, coordinación y concurrencia. Con el Principio de subsidiariedad la administración central está comprometido a garantizar a que los gobiernos locales puedan desarrollar sus capacidades dentro del marco de la transparencia, universalidad, eficacia y que persiga la participación y satisfacción del interés general.

En el principio de la coordinación, la ley municipal incentiva la integración del conjunto de entes de la administración pública con la finalidad de desarrollar las políticas públicas locales y nacionales en una dirección basada en el consenso y en las demandas sociales.

En ese tenor, el principio de concurrencia promueve la integración de los entes territoriales y el gobierno central en planificar acciones de modo que puedan ser más eficientes dentro del marco de sus propias competencias.

Es decir, no importa quién sea el administración pública competente para el desarrollo de la servicio público, cualquier administración la puede gestionar, planificar y ejecutar, siempre que se ampare cuenta con la coordinación y consentimiento de la titular de la competencia, este consenso se le atribuye al principio de voluntariedad y paridad de las administraciones públicas.

Partiendo de esto, al momento de analizar la atribución del gobierno local para el ordenamiento y regulación del sistema de transporte y tránsito público urbano, en específico el Ayuntamiento del Distrito Nacional, podemos confirmar que infringe los principios legalidad al involucrarse a través de los entes orgánicos como la Oficina Técnica de Transporte Público y Oficina para el reordenamiento del Transporte.

De hecho, los organismos fueron creados mediante decretos por tanto dichas atribuciones debieron ser derogadas al momento de que la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios fue promulgada, conforme al principio de la jerarquía jurídica. Esto quiere decir que una ley orgánica como es la ley municipal tiene potestad y fuerza de ley para derogar cualquier disposición legal de menor rango que la contradiga.

Como consecuencia de esta falta de coordinación y planificación integral, el Distrito Nacional exhibe una ciudad desorganizada en cuanto al tránsito y al transporte público urbano se refiere, de hecho las construcciones de los elevados y túneles en la jurisdicción capitalina más que mejorar el flujo de tránsito vehicular lo que ha hecho es que congestionar más las vías secundarias, es decir las vías consideradas residenciales ya que las mismas se consideran como vías alternativa para evitar el congestionamiento de las vías principales poniendo en riesgo las vidas de los ciudadanos.

No obstante, no podemos responsabilizar del todo a la administración central. Debemos reflexionar en el hecho de que aun la normativa municipal tiene cinco años de vigencia y aun el sistema de administración pública está en proceso de adecuarse a dicha legislación.

Para confirmar este hecho, basta con analizar la Constitución Dominicana promulgada el 26 de enero del 2010 donde eleva a rango de constitucionalidad a la autonomía local, del mismo modo la promulgación de la ley 247-2012 sobre la administración pública y la ley 1-12 que estatuye sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo. Estas legislaciones forman parte del aditivo que requiere el principio de descentralización, de manera que fortalezca las capacidades de los gobiernos locales con miras de satisfacer las necesidades y demandas que manifiestan los ciudadanos en el ámbito de su jurisdicción.

## RECOMENDACIONES

### **1. Promulgar ley de descentralización.**

La promulgación de régimen jurídico que trace los lineamientos estratégicos para la adecuada distribución de las competencias. Esto se debe a que de revisar las multiplicidades de competencias que confiere la ley municipal a los gobiernos locales, nos daremos cuenta que existirán municipios en desventaja económica para garantizar la oferta de los servicios públicos adscritos. Con la ley de descentralización, estaríamos distribuyendo las competencias administrativas locales conforme al principio de proporcionalidad presupuestal y no de manera genérica sin evaluar las deficiencias en capital humano y financiero.

### **2. La administración central debe respetar las atribuciones conferidas a los gobiernos locales por el ordenamiento jurídico.**

Como hemos expuesto a lo largo de nuestro trabajo, las competencias propias conferidas a los gobiernos locales representan la garantía constitucional de la autonomía local, para que estos entes territoriales puedan elaborar los planes de gestión y ejecución de las políticas públicas en el marco de su territorio.

Por tanto la administración central debe de ser un garante de los gobiernos locales ante las necesidades de la sociedad. En la parte in fine del art. 5 de la ley municipal estatuye sobre la suficiencia financiera de los entes territoriales para que el servicio público, en sentido general, pueda satisfacer las necesidades locales.

De lo expuesto, tiene su asentamiento en el hecho de que las competencias atribuidas mediante el ordenamiento jurídico es irrenunciable, indelegable e improrrogable, es decir de esto deviene el principio de lealtad institucional, que a tal efecto el art. 12 numeral invoca lo siguiente:

***“Principio de lealtad institucional.*** Los entes y órganos que conforman la Administración Pública actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia: (i) respetarán el ejercicio legítimo de las competencias por parte de otros órganos y entes administrativos; ii) considerarán, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otros entes u órganos; (iii) facilitarán a los otros órganos y entes la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, los cuales en el uso de dichas informaciones respetarán cualquier limitación dispuesta por la ley, y (iv) prestarán, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia que los otros entes y órganos pudieran requerir para el ejercicio de sus competencias. Las normas y actos dictados por un ente u órgano administrativo en el ejercicio de sus competencias propias deberán ser acatados por los demás entes y órganos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otro ámbito de la Administración Pública”.

### **3. Crear una mesa de consenso para la organización definitiva del transporte público urbano en el Distrito Nacional.**

A la luz de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, versan sobre el hecho de crear un Estado administrativo unitario, lo que implica que todos los entes administrativos, en el ámbito de sus competencias propias, deben accionar sus políticas públicas en armonía con las necesidades colectivas

Por tanto, el sistema de tránsito y transporte público continuaran generando los perjuicios a los ciudadanos, hasta tanto el Estado dominicano y el Ayuntamiento del Distrito Nacional no sienten las bases para crear una política pública basada en el consenso administrativo entre los gobiernos y en respaldo de los demás actores como sociedad civil y sindicatos de transporte público.

Este consenso debe desarrollarse al amparo de los principio de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, **Artículo 5.- Objetivo principal de la Administración Pública.** *La Administración Pública tiene como objetivo principal satisfacer en condiciones de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad y coordinación y eficiencia el interés general y las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. Es tarea fundamental de todo integrante de la organización administrativa participar de las funciones esenciales del Estado destinadas a procurar el desarrollo humano pleno a fin de que la calidad de vida de toda persona corresponda a los supuestos que exige su dignidad de ser humano.*

#### **4. Construir una ciudad donde se priorice al peatón.**

La inseguridad ciudadana y el caos del transporte y transito público urbano, son las variables que impide que el ciudadano pueda caminar en la Ciudad y disfrutar de los espacios urbanos y libres que ofrece el Distrito Nacional. Es en esa vertiente que debe encaminarse la planificación para controlar y organizar el sistema vial de la Capital dominicana, dicho plan debe articularse con la integración de los sectores sindicales donde se les garantice una participación protagónica en la formulación de la política pública.

En ese tenor, entendemos que los puntos esenciales para priorizar al peaton son los siguientes:

- a.** Aumentar la presencia de Policía Nacional en las Calles.
- b.** Promover la educación vial, por medio de acuerdos suscrito entre los entes administrativos con los órganos sindicales del país.
- c.** Priorizar la salvaguarda del medio ambiente con la reducción de los vehículos privados en la Ciudad.

**5. Transferir al Ayuntamiento del Distrito Nacional el impuesto por circulación vehicular en la vía pública.**

En la actualidad el sistema financiero del Ayuntamiento del Distrito Nacional es muy deficiente, por lo que se necesita reestructura su sistema de captación de recursos. Conforme al principio de competencia que versa la ley municipal entorno a la regulación y ordenamiento del tránsito y transporte público urbano, es a los gobiernos locales a quien le correspondería cobrar el impuesto por el derecho a circulación vehicular.

Sin embargo mediante la ley 495-06 sobre la rectificación tributaria, el Estado se atribuye la potestad de cobrar el referido impuesto, delegando la competencia para ejecutar el cobro a la Dirección General de Impuesto Interno. Al efecto y según la página web de la referida institución tributaria, para el periodo 2011 se recaudó la suma de RD\$1,300,100,000.00 (un mil trescientos millones cien mil pesos con 00/100).<sup>2</sup>

Como habíamos mencionado la descentralización no solo implica el traspaso de la competencia funcional, sino que igualmente implica el traspaso de los recursos para garantizar suficiencia financiera para que el servicio público prestado se desarrolle de manera eficiente.

Con estos recursos el Ayuntamiento del Distrito Nacional puede concentrarse en atender las principales demandas de asfalto en las vías públicas y sin la necesidad de esperar disponibilidad de los fondos del gobierno central para desarrollar los trabajos de revitalización vial. A propósito de esto el art. 20 de la ley municipal nos dice:

*“Art. 20. Párrafo II.- La asistencia y colaboración del Poder Ejecutivo a los ayuntamientos se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales mínimos, al desarrollo de sus competencias propias y a garantizar la suficiencia financiera para su provisión”.*

---

<sup>2</sup> <http://www.dgii.gov.do/estadisticas/ingresosEntidadRecaudadora/Paginas/default.aspx>

## REFERENCIAS

1. Constitución de la República Dominicana del 26 de Enero del 2010.
2. Ley 247-12 sobre la Administración Pública de fecha 14 de agosto del 2012.
3. Ley 27783 sobre la bases de Descentralización de fecha 17 de julio 2002.
4. Ley 176-07 de fecha 01 de julio 2007 Sobre el Distrito Nacional y Los Municipios.
5. Vega, W. (1994). Historia del Derecho Dominicano. Santo Domingo, República Dominicana. Talleres Amigo del Hogar.
6. Colección de Leyes, decretos, resoluciones y reglamentos (1844-1986).
7. Suarez, J. A. (2007). Descentralización Política: Aproximaciones conceptuales y Pinceladas en Centroamérica. *Voxlocalis*.
8. Garcia de Enterria, E. y Fernandez, T.R. (2006). Curso de Derecho Administrativo. I. Madrid, España. Editorial Thomson.
9. Decreto No. 477-05 de fecha 11 de septiembre 2005, que crea la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET).
10. Decreto No. 489-87 de fecha 25 de septiembre del 1987 que crea la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTT).
11. Capitant, H. (1977) Vocabulario Jurídico. Buenos Aires, Argentina. Editora Depalma.
12. Roldan, C.F. (1994) Derecho Municipal. México. Editora Porrúa.

13. Moron Sánchez, M. (2007). *Derecho Administrativo*. Parte General. Madrid, España. Editorial Tecnos.
14. Garcia de Enterria, E. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogota-Lima. Editorial Temis, S.A. y Palestra,
15. Carta Europea de Autonomía Local (Número 122 del Consejo Europeo) hecha en Estrasburgo el 15 de octubre del 1985. Documento disponible en: <http://www.judicatura.com/Legislacion/1517.pdf>.
16. Salvador Armanderiz, M.A. (2000). *Banca y Mercado*. Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
17. Bátiz García, M. L. (1998). *Descentralizacion e iniciativas locales de desarrollo*. México: Juan Pablos Editors, s.a.
18. LEY No. 3455 de fecha 29 de enero 1953 sobre Organización Municipal.
19. Gamero Casado, E. y Fernandez Ramos, S. (2011) *Manual Basico de Derecho Administrativo*. Madrid, España. Editorial Tecnos.
20. Martin, A. I. (2002). *Autonomia Municipal, Descentralización política e integración europea de las entidades locales*. Barcelona: Ariel.
21. Ley No. 01-12 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo.
22. Pastor Santamaria, J.A. (2010). *Los Principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Madrid, España. Nueva Imprenta, S.A.
23. “Descentralización y Poder local en el Desarrollo Humano. El proceso de descentralización dominicano ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?”. Foro sobre Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas. Editora Corripio. 2007.
24. Decreto No. 477-05 de fecha 11 de septiembre 2005, que crea la Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET).

25. Decreto No. 393-97 de fecha 10 de septiembre del 1997 que crea la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET).
26. Guadamillas Pleite, F., Moreno Molina, J.A. y Garrote Masso, M.F. (2006). *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico. Volumen II*. Madrid, España. Editora La Ley.
27. Sentencia C-149/10 Demanda en inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*”. Extraído de la pagina web de la Corte Constitucional de la República de Colombia. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>.
28. Encuesta del Gobierno de la Seguridad en el Distrito Nacional. Balance Anual 2011. Elaborado por el Observatorio Ciudadano del Ayuntamiento del Distrito Nacional.