



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

en colaboración con el

INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)

Aspectos Fundamentales del Derecho Municipal
en la República Dominicana

Tesis para optar por el título de

MÁSTER EN DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL SOSTENIBLE

Proponente

Erinia Peralta Rodríguez

Asesora

Lic. Domingo Contreras

24 de junio de 2013

Santo Domingo, República Dominicana

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO MUNICIPAL EN LA REPUBLICA DOMINICANA

INDICE

Introducción	4
CAPITULO I. Diseño de la investigación	
1) Antecedentes.....	7
2) Planteamiento del problema.....	7
3) Objetivos.....	8
4) Justificación.....	9
5) Marco teórico.....	11
6) Hipótesis.....	14
7) Método.....	14
CAPITULO 2. El Municipio Dominicano y su Régimen Jurídico	15
2.1 Evolución de las normativas.....	15
2.1.1 Ley 176-07 para el Distrito Nacional y los Municipios.....	18
2.1.2 Constitución de la Republica Dominicana.....	21
2.2 Instrumentos legales que consagran la planificación urbana y el ordenamiento del territorio en la República Dominicana.....	25
2.3 Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley No. 1-12).....	31
2.4 Leyes sectoriales.....	35
2.5 Leyes Vinculantes.....	36
CAPITULO 3. Análisis Jurisprudencial	
3.1 Análisis crítico de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declara inconstitucional el Art. 284 de la Ley 176-07, Ley para el Distrito Nacional y los Municipios, en el caso específico de las Telecomunicaciones.....	38
3.1.1 Aplicación del artículo 284 a las Empresas de Telecomunicaciones.....	40
3.2.1 ¿Colide el impuesto por concepto de explotación de las telecomunicaciones y la tasa establecida por la ley municipal por uso privativo y aprovechamiento especial?.....	42
3.3 La opinión del Tribunal Constitucional.....	43
Conclusiones	45
Referencias bibliográficas	48

Introducción.

La promulgación de la Ley No. 176-07 para el Distrito Nacional y los Municipios ha constituido un avance en cuanto a la ordenación de todo lo relativo a los municipios en el país. Antes de esta ley todo lo concerniente a la materia estaba contenido en normativas dispersas que hacían más difícil este ordenamiento.

Por otra parte, los ayuntamientos dominicanos reciben una transferencia de fondos del Presupuesto Nacional para la ejecución de sus actividades. Esta transferencia que debía ser un 10% del presupuesto de la nación, al día de hoy todavía no se ha concretado real y efectivamente, situación que mantiene a los ayuntamientos en una constante lucha con el Gobierno Central, pero que además obliga a que estos busquen formas de generar ingresos propios, que les permitan garantizar y promover el bienestar social y económico, así como la prestación de servicios eficientes a todos los munícipes de su demarcación.

Tanto la Constitución como la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios otorgan a los ayuntamientos la potestad para establecer tributos y explica la forma y condiciones. La Constitución por ejemplo, establece que los ayuntamientos “pueden establecer tributos siempre y cuando no coliden con los impuestos nacionales”. Esto se detalla en el capítulo II de la Ley 176-07, donde se establecen los arbitrios municipales, el establecimiento de las tasas, tipos de tasas y el “importe de las tasas por aprovechamiento especiales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministro por utilización privativa o aprovechamiento de suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, determinando un importe de un 3% de los ingresos brutos procedente de la facturación que obtengan anualmente en cada municipio”.

En el preámbulo de la Constitución dominicana el legislador quiso consagrar lo siguiente: “Los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso, la paz, son factores esenciales para la Cohesión Social”

Se aspira a esbozar cómo esos valores tendentes a lograr una sociedad cohesionada, impactan en lo territorial y cómo se hace necesario que las políticas públicas orientadas a la consecución de estos a nivel nacional, deben estar delimitadas por el aspecto local y de la necesidad

de fortalecer el Derecho Municipal, visto, como el derecho al ejercicio de la autonomía por parte de los cabildos y como el derecho del ciudadano al disfrute pleno de su ciudad. ¿Cuál es la situación de los municipios dominicanos? ¿Cuál es la percepción del desempeño de los gobiernos locales y los niveles la participación por parte de la ciudadanía? ¿Existe una integración en los municipios dominicanos? ¿Existe un derecho municipal en la Republica Dominicana?

En América Latina hay una tendencia a legislar y a burocratizar los procesos, pero a la hora de aplicar las leyes mostramos cierta flexibilidad. A continuación veremos qué tan efectivos y eficientes son los instrumentos legales relativos a la materia con los que dispone la República Dominicana. Qué tan empoderados están los ciudadanos de estos y como estos son interpretados por los diferentes poderes del estado.

Dos sentencias una de la Suprema Corte de Justicia y otra del Tribunal Constitucional muestran como la existencia de otras leyes que tocan lo municipal, y la capacidad de imponer arbitrios por parte de los ayuntamientos ha sido interpretada por los jueces dominicanos.

El régimen municipal dominicano está regido principalmente por la constitución, la ley 176-07 que es la ley orgánica para el Distrito Nacional y los Municipios (a partir de la entrada de la Constitución del 2010). Pero existen otras leyes que tocan lo municipal cuya existencia no obstante a ser leyes especiales, generan confusión en cuanto a las competencias municipales y a la capacidad de imponer arbitrios de los Ayuntamientos.

Se pretende mostrar si la dispersión de normativas afecta al derecho municipal o si es necesario compilar todas estas en un código que rija todo lo concerniente a la materia, tal y como es el caso de Colombia.

CAPITULO I. Diseño de la investigación.

1) Antecedentes.

1) *Derecho municipal. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.*

Antonio María Hernández. 2003.

El autor aborda temas fundamentales del derecho municipal tales como: “la autonomía científica y didáctica de esta rama del derecho público; la base sociológica del municipio que es la ciudad; el compendio histórico del municipio; la naturaleza del municipio, sus elementos, fines y personalidad; el municipio y la región; la autonomía municipal; la competencia de los gobiernos locales; la democracia local; los servicios públicos municipales; las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales y la justicia municipal de faltas.”

Aunque existe en el desarrollo de la temática una referencia específica al régimen local de Argentina, el autor estima que la misma resultará de interés para “profesores, abogados y estudiantes de otras naciones por la similitud de problemas y porque en general se trata de lo que denominamos la teoría general del municipio que, por cierto, es común a todas las entidades locales.”

2) *Derecho Municipal. INSTITUTO DE INVESTIGACION JURIDICA MEXICANO.*

Pedro Emiliano Hernández-Gaona. 2004.

El trabajo es una descripción general de lo que ha sido y es la institución municipal en México. Asimismo, este refleja un panorama, lo suficientemente amplio, en donde

destacan los aspectos más sobresalientes de la disciplina municipal mexicana. Esta estrictamente apegado a hacer una síntesis imparcial de esta importante institución.

El autor hace un recorrido por los aspectos legales que han sido determinantes para el consolidación de lo que podría llamarse el “Derecho Municipal Mexicano” y plantea como la incorporación de esta figura en el cuerpo de la constitución, artículo 115, ha favorecido al desarrollo de este derecho.

2) Planteamiento del problema.

El régimen jurídico de los ayuntamientos en la República Dominicana es disperso, no obstante contar con una ley orgánica que regula y define lo que es el ayuntamiento, el territorio y sus funciones, existen leyes específicas para asuntos de transferencia presupuestal. La constitución dominicana aprobada en el 2010 crea figuras jurídicas de carácter territorial introduciendo la región, y elevando los Distritos Municipales a la misma categoría que los municipios, no obstante, el tribunal constitucional de la República Dominicana se ha pronunciado al respecto, estableciendo que los Distritos Municipales si bien pueden imponer arbitrios, estos deben ser ratificados por la sala capitular del municipio al que pertenece el Distrito Municipal (TC/0067/2023 Pág. 23). Por otro lado, existen leyes sectoriales (electricidad, telecomunicaciones, medioambiente) que tocan lo municipal. Así, como estrategias de desarrollo del país con carácter de ley como es la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Esta dispersión en las normativas dificulta la comprensión del Derecho Municipal como doctrina. Dificulta la ejecución de ciertos artículos de la ley municipal que pudieran chocar con las normas de carácter sectorial, sobre todo los relativos a la imposición de arbitrios y tasas, dando lugar esto, a jurisprudencia que ha lesionado la autonomía municipal y retrasado el desarrollo de la gestión de los municipios del país.

3) Objetivos.

OBJETIVO GENERAL:

Realizar un análisis de las normativas que constituyen el Régimen Jurídico de los municipios dominicanos y su impacto en la percepción ciudadano e interpretación judicial.

Objetivos específicos:

- a. Verificar y exponer los aspectos constitucionales del Derecho Municipal
- b. Revisar la legislación en rige y organiza el municipio dominicano.
- c. repasar las funciones y los servicios municipales, la historia del municipio, la autonomía municipal.
- d. Verificar las leyes sectoriales que toquen lo municipal.
- e. Citar una jurisprudencia en la materia.

4) Justificación.

La eficiencia en la provisión de servicios públicos municipales en nuestro país fue medida por la encuesta LAPOP, para el año 2006 los gobiernos locales reflejaban altos niveles de aceptación en la población e incluso varias personas habían participado en reuniones de los ayuntamientos según se refleja en la encuesta, obteniendo la Republica Dominicana el porcentaje más alto de participación en comparación con América Latina. No obstante, menos dominicanos habían presentado peticiones al gobierno local (solo un 15.8%), con relación a la utilidad que los dominicanos veían en asistir a reuniones del gobierno local, las posiciones estaban divididas la mitad pensaba que participar servía y la otra mitad que no.

Esta misma encuesta incluyo para el año 2006 la evaluación de los servicios públicos municipales, reflejando que los dominicanos estaban más satisfechos con los servicios públicos locales que con los servicios públicos a nivel general. La Republica Dominicana en dicha encuesta registró la cifra más alta con respecto a los países de América Latina. Lo que sugiere, según se explica en la encuesta, que los dominicanos están más satisfechos que el resto de los latinoamericanos con los servicios públicos, particularmente aquellos que ofrece el gobierno local.

En 2008, un año después de entrada la ley en vigencia, la encuesta LAPOP incluyo las variables del apoyo a la descentralización de las responsabilidades del gobierno nacional y apoyo a la descentralización de los recursos económicos. Con respecto al apoyo a la descentralización de las responsabilidades la Republica Dominicana registro un valor de 45.5 situándose entre los países con menor apoyo a la descentralización, esto, no obstante, encabezar la lista de los países que registran mayor confianza a los gobiernos locales (63.7). Una posible explicación a esto señalada por la encuesta es la siguiente: “que aunque la población muestre satisfacción con los gobiernos locales no cree que la solución a sus problemas vendrá desde ahí, lo que evidencia el peso del sistema presidencialista dominicano.” (LAPOP 2008)

En 2008 también se reflejó un alto nivel de satisfacción hacia los gobiernos locales. En cuanto al 2006, esta decreció, sin embargo, registramos el mayor nivel de participación en reuniones municipales de todos los países encuestados en dicho estudio.

Para el 2010 En la comparación regional, la República Dominicana se colocó en la ronda de encuestas de 2010 entre los países con menor promedio de satisfacción, con 48.8 puntos en una escala de 0-100 puntos.

Y en 2012 la situación fue la siguiente; “El porcentaje de entrevistados en cada país que dijo haber asistido a una reunión municipal durante el pasado año osciló entre el 21.2% en el caso de Haití y el 4.1% en Chile. La República Dominicana se colocó en el tercer lugar más alto con un 18.3%, pero se registró un descenso en la participación local entre 2010 y 2012 estadísticamente significativa, y también se observan mayores porcentajes de participación en el 2006 y en el 2010, años en que se celebraron elecciones municipales, y por ende, había mayor participación de la ciudadanía en reuniones municipales.”

En cuanto al nivel de satisfacción con los servicios del gobierno local la República Dominicana registra 47.5 puntos. “La tendencia respecto a la satisfacción con los servicios locales a través del tiempo en República Dominicana muestra un declive estadísticamente significativo de 10.1 puntos entre 2006 y 2012.” La confianza en los gobiernos locales se encontró que “República Dominicana ocupa una posición relativamente baja con 45.5 puntos”

Este declive en la valoración de los servicios municipales podría estar vinculado al nivel de empoderamiento que tienen las autoridades de los instrumentos legales que rigen los municipios, la duplicidad de funciones que en muchos casos existe entre los gobiernos locales e instituciones del gobierno central. Y la dispersión normativa que rige los municipios del país.

Es pertinente entonces revisar estas normativas, verificar si el descenso en la valoración de los gobiernos municipales tiene que ver con una mala aplicación de la ley, si es que los ciudadanos no están claros de lo que corresponde a los gobiernos locales o si simplemente no están tanto

ciudadanos como autoridades municipales lo suficientemente empoderados de los instrumentos legales que rigen la vida municipal.

5) Marco teórico.

Antonio María Hernández, en su libro “Derecho Municipal” define el derecho municipal de la siguiente manera: “Para nosotros, es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma y en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución, ya que marchamos a Ecumenópolis, la ciudad mundializada. Por eso es un derecho antiguo y nuevo, de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre.” (Hernández 2003).

Conviene analizar este concepto; “El derecho municipal es el derecho de la ciudad” pues en esta expresión el autor coloca a la ciudad como un ente de derecho y que estos derechos están contenidos en la disciplina del derecho municipal.

El derecho a la ciudad es un concepto creado por Henri Lefebvre en 1986 cuando escribió el libro con el mismo nombre, en el que abogaba por “rescatar al hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”. El derecho a la ciudad es entonces, una apuesta por la recuperación de la ciudad para el disfrute pleno del ciudadano. “El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, de salud, de educación, de vivienda, recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etc.” (Mathivet, 2009 pág. 2).

En este sentido cabría preguntarse ¿es el derecho municipal un derecho para el municipio o para el ciudadano? , el brasileño Ives de Oliveira, definió el derecho municipal como; “el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal”. (Hernández 2003). Otros autores coinciden al definir el derecho municipal la organización, el funcionamiento, la integración de los gobiernos locales. Que incluye los principios legales y la jurisprudencia.

“El derecho es una ciencia social que tiene como objeto de estudio el comportamiento de las personas dentro de la sociedad, orientando, dirigiendo y preservando las relaciones de los hombres y de las mujeres entre si tanto dentro del aspecto normativo y obligatorio que ha de regir la vida humana, así como garantizando y protegiendo el conjunto de prerrogativas que posee cada individuo para actuar dentro de la sociedad y respecto de sus congéneres” (García 2007 pág. 184).

El municipio está definido por la constitución en su artículo 199 en este se refiere al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales como “la base del sistema político administrativo local, personas jurídicas, de derecho público, responsables de sus actuaciones , gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al control de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta constitución y las leyes”

“Las personas jurídicas, son las aptitudes reconocidas a una agrupación o establecimiento creados por el Estado o un particular para tener en esa calidad existencia jurídica propia y ser sujeto de derecho.” (García 2007 pág. 56) los municipios son personas jurídicas de derecho público porque su existencia, tal y como es definida en la constitución, es una manifestación de la autoridad pública.

¿Entonces el derecho municipal pertenece al derecho público? Para Adolfo Korn Villafañe, “El derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público Político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural,

Con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo” (Hernández 2003)

“El derecho público comprende tradicionalmente el conjunto de reglas que, en un estado determinado, presiden a la organización misma de ese estado y de aquellos que lo gobiernan. Las relaciones del estado y su relación con la gente.” (Cabrillac, 2003 pág. 57)

Salvador Dana Montaña, plantea la existencia del derecho municipal “científico” y derecho municipal “positivo”, definiendo el derecho municipal científico como “una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”, y al segundo, como “una rama del derecho público interno”. (Hernández 2003).

Es entonces, el derecho municipal, una rama del derecho público. Primero porque son personas jurídicas de derecho público definidas en la constitución del país. Segundo, porque el derecho municipal comprende un conjunto reglas que rigen en un territorio determinado, de carácter de la propia formación del municipio, de la organización de la participación de la vida municipal. Tercero, porque este conjuntos de reglas delimitadas por la constitución están contenidas en una ley, que según la propia constitución devendría en ley orgánica, ya que en su artículo 112 establece que “las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y la defensa”

El derecho gira alrededor del hombre y la mujer, está diseñado para ordenar la vida en sociedad. El Derecho Municipal es pues, tal y como señala Hernández, un derecho a la ciudad. La meta debe ser ciudades con calidad de vida, con derechos de todos al espacio público y a un hábitat de calidad. La pobreza urbana, exclusión social, desempleo, son consecuencias directas del crecimiento de las ciudades, que precisan ser abordados con una política sostenida de ordenamiento y de desarrollo urbano, inclusiva y con atención a las especificidades del territorio donde se van a aplicar. Para ello, es pertinente, conocer los derechos, en este caso, el derecho municipal, derecho a la ciudad.

6) Hipótesis

La República Dominicana precisa unificar y revisar las normativas vinculadas al Derecho Municipal, esta necesidad se ha traducido en muchos casos en, duplicidad de funciones, falta de delimitación de las competencias, interpretación errónea de la ley orgánica, desapego de los ciudadanos, declive en la valoración de los servicios municipales y la dificultad para el desarrollo de una real autonomía municipal sobre todo en lo concerniente a la recaudación propia de los municipios.

7) Método.

TECNICAS:

- a. Consultas bibliográficas
- b. Revisión de legislación sobre el tema.
- c. Revisión de jurisprudencia relevante.

CAPITULO 2. El municipio dominicano y su régimen jurídico.

2.1 Evolución de las normativas.

Antes de 1956 los municipios dominicanos eran conocidos como “comunes” esto por la influencia francesa, concepto que fue adoptado en la constitución de 1844 y fue eliminado mediante la ley No. 4381 de febrero de 1956. En 1961, la ley 5622 consagró la autonomía municipal estableciendo que los ayuntamientos “no necesitan la autorización del Presidente de la República, o cualquier otro funcionario para realizar sus actividades”.

En 1963, se varió el término de síndico por el de alcalde suprimiendo la posibilidad de que los extranjeros puedan desempeñar los cargos municipales, estableciendo que solamente los naturalizados mayores de edad podían ejercerlo, siempre y cuando tuvieran más de dos años de residencia, en la jurisdicción correspondiente.

La República Dominicana, como la mayoría de los países de América Latina, no escapaba al esquema de gobiernos centralizadores. Esta tradición centralista estaba afianzada, en principio por el artículo 55 de la constitución, así como una serie de leyes y decretos que impedían que real y efectivamente se desarrollara una autonomía local. Otorgaba al presidente la potestad de anular arbitrios municipales. Llenar vacantes que pudiesen quedar cuando faltaren jueces o cuando faltaren regidores o síndicos. Lo mismo ocurría con relación a llenar las vacantes de jueces en distintas jurisdicciones nacionales. Dejando claro que el poder ejecutivo podía extender su accionar a otros poderes del estado y estar plenamente amparado en la carta magna.

Otro elemento no muy alentador para el logro de una real autonomía municipal era las funciones que originalmente tenía la Liga Municipal Dominicana, pues esta tenía la potestad de retener fondos en caso de no remisión de los informes financieros, contradiciendo esto el rol técnico que define la liga. Así como hacer intervenciones en la suspensión de transferencias cuando hay conflictos en los distritos municipales, provocados por la selección y juramentación de sus autoridades (Domingo Matías, 2007)

En el 1997 se promulgó la ley No. 17 (17-97) que destinaba un 4% de los gastos públicos a los ayuntamientos, correspondiente a los ingresos de orden interno, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos. Esta distribución se haría de acuerdo a la cantidad de habitantes que tenga cada uno de los municipios. Establece un monto mínimo equivalente a RD\$150,000.00 para los ayuntamientos y RD\$120,000 para los Distritos Municipales. En cuanto a la distribución de los fondos la ley plantea la siguiente:

A) hasta un 30% para servicios municipales y gastos operacionales tales como mantenimiento de equipos, de obras y reparaciones.

B) y un cuarenta por ciento (40%) para gastos de capital e inversión en obras para el desarrollo económico y social de sus respectivas comunidades urbanas y rurales.

Esta ley no establece las transferencias entre una partida y otra, deja un 30% libre. Y establece que los ayuntamientos tendrán que elaborar un informe trimestral a la Liga Municipal Dominicana (la cual recibirá el 5% de estos fondos) y a la Contraloría General de la Republica en el que se haga constar la forma en la que fueron utilizados los recursos.

Ley 163-01 esta ley, creo la provincia de Santo Domingo, y modificó los artículos 1 y 2 de la ley No. 5220, sobre división territorial de la Republica Dominicana. Uno de los considerandos de esta ley establece que la administración municipal del Distrito Nacional debe reorientarse para tener la necesaria descentralización y jerarquización de sus funciones, de manera que se garanticen mejores y más eficientes servicios de las comunidades que lo integran.

Estableció que cada municipio de la provincia de Santo Domingo elegirá un síndico y un vice síndico. También elegirá un regidor por cada veinticinco mil habitantes (25,000) o fracción mayor de doce mil quinientos (12,500) con un mínimo de cinco regidores por municipios.

El aporte fundamental de esta ley es la descentralización del ayuntamiento del Distrito Nacional, con lo cual se acercan los servicios públicos municipales a los ciudadanos que viven en

las periferias y con ello se eficientiza la provisión de los servicios. También desde el punto de vista económico ha permitido el despegue de ciertos municipios como es el caso de Santo Domingo Este.

Ley 166-03 (modifica la ley 17-97) Esta ley fue un paso de avance para los municipios y la Autonomía Local, pues en ella se dispone que para el año 2004, la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación, será de 8%, y a partir del año 2005, se consignará un 10%, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos.

Este importe de la participación de los municipios y Distritos municipales se distribuirá mensualmente por doceavas parte entre estos conforme a su número de habitantes, tomando como base para su cálculo el porcentaje que representa su población en relación con el número de habitantes del país.

La ley establece que esta participación mensual no será en ningún caso inferior a RD\$500,000.00 (Quinientos mil pesos con 00/100) y en el caso de los Distritos municipales la suma no será menor a RD\$250,000.00 (Doscientos cincuenta mil pesos con 00/100) mensuales.

Otro aspecto relevante establecido por esta ley es que mantiene 5% a la liga municipal dominicana a los fines de atender sus gastos de funcionamientos operativos.

La ley especifica también la forma en que los ayuntamientos deberán gastar los fondos asignados estableciendo los siguientes parámetros:

- A) un veinticinco por ciento (25%) para gastos de personal, sean estos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.
- B) Un treinta y cinco por ciento (35%) para servicios municipales y gastos de operaciones.
- C) Un cuarenta y cinco por ciento (45%) para gastos de capital e inversión en obras de desarrollo económico y social de sus respectivas comunidades urbanas y rurales.

Estos apartados deberán ser respetados, no podrán ser sobrepasados ni se podrá hacer transferencias de uno a otro (exceptuando casos fortuitos) según lo que establece la ley. En cuanto a las transferencias de un apartado a otro el párrafo II del artículo 10 de la ley establece que se operara con el voto favorable de las 2/3 partes de la matrícula de la sala capitular del ayuntamiento del municipio de que se trate y con la aprobación de la liga municipal dominicana.

En la práctica, este 10% consignado en la ley nunca se ha entregado. No obstante, esas leyes han multiplicado los ingresos de los ayuntamientos por casi 12 veces en términos reales; en porcentajes del PIB los ingresos pasaron de 0.2% a 1.2% en poco más de una década. La transferencia promedio a una entidad ya sea municipio o distrito municipal, se multiplicó por cinco en términos reales, pasando 2 millones de pesos en 1995 a 10 millones de pesos en 2006. (PNUD 2008)

Con respecto a la forma de asignación de estos recursos hay opiniones encontradas, Domingo Matías por ejemplo plantea que esta descentralización financiera favorece de manera fundamental a los grandes centros urbanos, que existe una descentralización de las transferencias, pero con centralización y concentración del gasto, lo cual fomenta la inequidad social-territorial. Incluso es estas ciudades-municipios hay una concentración del gasto que no responde al propio espíritu de la ley 166-03, cuando establece como parámetro el número de habitantes.

2.1.1 Ley 176-07 para el Distrito Nacional y los municipios.

Hasta la entrada en vigencia de la ley 176-07, el régimen jurídico de los ayuntamientos era disperso y leyes bastantes antiguas. La ley 3455 de Organización Municipal del año 1952, establecía las atribuciones, competencias y funciones de los ayuntamientos. Y la 3456 regia el Distrito Nacional.

La ley 5622 del 14 de septiembre de 1961, instituye la autonomía municipal, es esta ley que se limita la el rango de acción de la liga municipal dominicana dejándole solamente la prerrogativa de asesoría técnica para los ayuntamientos. Otro elemento importante que aporta esta ley es que

elimina a los ayuntamientos la obligatoriedad de solicitar autorización al Poder Ejecutivo para tomar empréstitos.

Sin embargo en 1966 se promulgó la ley 180 que establecía que para que los ayuntamientos pudieran crear arbitrios tenían que ser autorizados por el Secretariado técnico de la presidencia. Poniendo al poder ejecutivo claramente como superior al ayuntamiento y constituyendo esto una traba para la auto-suficiencia del ayuntamiento como gobierno local y retrasando el logro de una real autonomía municipal.

La ley 176-07 fue promulgada el 17 de julio del año 2007, tiene como objeto, “normar la organización, competencia, funciones, y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito nacional, asegurándoles que puedan ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes...”

Se enmarca en el pleno respeto a los principios de: descentralización, desconcentración, subsidiaridad, concurrencia, coordinación, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos, equidad de género, transparencia, participación del munícipe, equidad social, y concertación.

Fue una ley ampliamente debatida y concertada, consta de 374 artículos. En esta ley se definen el ayuntamiento como una entidad político administrativa básica del estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la constitución y las leyes lo determinen.

Confiere tres tipos de competencias a los ayuntamientos; propias, coordinadas y/o concurrentes y delegadas. Competencias propias: propias son aquellas cuyo ejercicio le corresponda exclusivamente a los municipios ej. El espacio público. Competencias compartidas o coordinadas:

aquellas en cuyo ejercicio los diferentes entes de la administración pública le corresponden fases sucesivas o concurrentes. Ej.: seguridad ciudadana. Competencias delegadas: aquellas que el Gobierno Central, respondiendo a la demanda de la población y a partir de la demostración de que pueden hacer un ejercicio de las mismas más eficiente, eficaz, transparente y participativo.

Un aspecto importante de esta ley es que limita la creación de Municipios y de Distritos municipales estableciendo los siguientes criterios:

- Población de más de 15,000 habitantes tanto para el municipio que se crea como para el municipio del cual se está creando.
- Que disponga de ingresos propios constantes superior al 10% del presupuesto de ingreso municipal.
- Infraestructura física y condiciones sociales básicas.

En cuanto a los Distritos Municipales se establecen los siguientes criterios:

- Población de al menos 10,000 habitantes.
- Que el territorio tenga identidad natural, social, económica y cultural;
- Que genere ingreso propio equivalente al menos el 10% de los recursos que le serán transferidos por ley para atender los recursos que deba prestar.

Los directores municipales pasan a ser electos por voto directo en las elecciones congresionales y municipales.

Consagra los planes municipales de desarrollo, el consejo económico y social, las oficinas municipales de planificación y programación, unidades ambientales el presupuesto participativo. Consagra el derecho al acceso a la información y participación, acceso a los archivos municipales por parte del ciudadano y los medios para dar publicidad a las resoluciones.

La ley 176-07 consagra la participación ciudadana en la gestión municipal estableciendo las siguientes vías:

- El derecho a la petición
- El referendun municipal
- El plebiscito municipal
- El cabildo abierto
- El presupuesto participativo.

Y los siguientes organismos para la participación:

- El consejo económico y social
- Los comités de seguimiento municipal
- Los consejos comunitarios

Esta es la ley orgánica para los municipios y el Distrito Nacional, ha resuelto el problema de la creación de municipios, la gestión local, las competencias de los ayuntamientos, las elecciones de los directores municipales, afianzado el presupuesto participativo, el plan de desarrollo de los municipios y las oficinas de planeamiento urbano y le otorga a la liga municipal el rol de asesoría y educación. Sin embargo, todavía no es un instrumento del cual los actores estén empoderados. No es de dominio de la ciudadanía al 100% y muchos síndicos todavía no la manejan a plenitud.

2.1.2 Constitución Dominicana

La constitución de la Republica Dominicana, proclamada el 26 de enero del año 2010, consagra la descentralización esto constituye un paso de gran avance ya que como establece Franz Thediek, analizando el proceso de descentralización en Perú: “la constitución, siempre y cuando tenga fuerza de ley efectiva y no sea una simple pantalla para un régimen autoritario, debe garantizar la política de descentralización, enunciar sus grandes objetivos y, en lo posible, enumerar las colectividades descentralizadas. Estas disposiciones, que debe incluir el órgano de la legislación, aseguran la permanencia de los objetivos.

La constitución establece en su artículo 204 lo siguiente: “Transferencia de competencias a los municipios. El estado propiciara la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos

locales, de conformidad con esta constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevara políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos.”

De este artículo extraemos dos ideas importantes: se transfiere competencias y recursos hacia los gobiernos locales, es importante que la constitución señale la transferencia no solo de competencia sino también de recursos ya que sin una transferencia real de recursos no se puede desarrollar una gestión local apegada a los criterios deseados y mucho menos puede existir una verdadera autonomía municipal. Se consagra como un principio constitucional esta transferencia dándole un mecanismo claro de defensa a los municipios.

Sobre la administración local la constitución establece en su artículo 199 que el Distrito Nacional, los municipios y los Distritos Municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijado de manera expresa por la ley y sujeto al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta constitución y las leyes.

En este artículo se coloca a los Distritos Municipales a un mismo nivel que los municipios, lo cual vemos como favorable ya que evita jerarquizar a las colectividades descentralizadas y con ello crear más trabas burocráticas para el ciudadano que pudiera terminar teniendo la sensación de que las diferentes colectividades descentralizadas constituyen la misma cantidad de escalones administrativos que los separan del poder central.

En la nueva constitución se introduce las regiones “como unidad Básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional.” Las competencias, composición, organización y funcionamiento serán determinadas por la -ley. Como un antecedente a esta inclusión podríamos señalar los decretos No. 685-00 primero, de fecha 1ero. De septiembre del año 2000 que estableció una regionalización de la Republica Dominicana para viabilizar la desconcentración administrativa de la estructura burocrática del gobierno nacional. Y establece en su artículo 3 lo siguiente: “Como parte de la estrategia de readecuación del Estado, la participación

ciudadana, relacionada con los procesos de descentralización, intenta el traspaso de los recursos y facultades desde el nivel central hacia las regiones y provincias.” Se traspasan las competencias de lo central a las regiones y provincias excluyendo a los municipios así mismo establece que: “Mediante resolución del Secretariado Técnico de la Presidencia se aprobará el instructivo mediante el cual se establecerán las Secretarías de Estado e instituciones centralizadas y descentralizadas que integran cada sector, así como los funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil y el sector privado que conformarán los Consejos Sectoriales de Desarrollo”.

Este decreto fue posteriormente modificado en su artículo 46 por el decreto No. 710-04 y crea las siguientes regiones de desarrollo:

- I.- La Región Cibao Norte, formada por las provincias de Santiago, Puerto Plata y Espaillat.
- II.- La Región Cibao Sur, formada por las provincias de La Vega, Monseñor Nouel y Sánchez Ramírez.
- III.- La Región Cibao Nordeste, formada por las provincias Duarte, Salcedo, María Trinidad Sánchez y Samaná.
- IV.- La Región Cibao Noroeste, formada por las provincias de Valverde, Santiago Rodríguez, Montecristi y Dajabón.
- V.- La Región Valdesia, formada por las provincias de San Cristóbal, Peravia, San José de Ocoa y Azua.
- VI.- La Región Enriquillo, formada por las provincias de Barahona, Bahoruco, Pedernales e Independencia.
- VII.- La Región El Valle, formada por las provincias de San Juan y Elías Piña.
- VIII.- La Región del Yuma, formada por las provincias de La Romana, La Altagracia y El Seibo.
- IX.- La Región Higüamo, formada por las provincias de San Pedro de Macorís, Hato Mayor y Monte Plata.
- X.- La Región del Ozama o Metropolitana, formada por el territorio del Distrito Nacional y de la Provincia de Santo Domingo.

Muchos autores ven con cierto temor la creación de estas regiones, pues podrían en determinado momento confundirse su rol con el de los municipios o limitar la capacidad de acción

de los municipios. Otro elemento perjudicial para la creación de regiones es que al hacerlo se tiene la visión de que la mejor manera de desarrollar planes de inclusión social, pobreza es a través de regiones y no de entidades locales. Lo cual se contrapone con el principio de proximidad que debe primar a la hora de aplicar una política pública. En ese sentido entendemos que se conseguiría más éxito manejando los programas de asistencia social y pobreza desde una perspectiva local de manera coordinada tal y como está establecido en la ley 176-07.

Ordenamiento Territorial:

En estos momentos reposa en el congreso nacional un anteproyecto de ley para el ordenamiento del territorio. El cual define criterios técnicos para la creación de nuevas provincias, municipios, distritos municipales, secciones rurales y parajes y establece las macro regiones y las regiones de desarrollo como niveles descentrados del poder central.

Propone la creación de las regiones de desarrollos 9 regiones de desarrollo., las macro regiones, las provincias (las cuales solo podrán crearse en regiones con más de 500 km cuadrados y 100,000 habitantes) y los municipios los cuales podrán incluir distritos municipales y metropolitanos, sectores urbanos con barrios y urbanizaciones, y las secciones rurales con parajes.

2.2 Instrumentos legales que consagran la planificación urbana y el ordenamiento del territorio en la República Dominicana.-

La planificación o planeación consiste en identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos en el corto, mediano y largo plazos de solución de los problemas identificados y programar las acciones y recursos necesarios para realizar los objetivos establecidos. (Morcillo 2007 Pag. 181).

La organización territorial está consagrada en los Arts. 193 al 207 de la Constitución Dominicana. La organización territorial tiene como objetivo propiciar el *“desarrollo integral y equilibrado” un desarrollo que vaya de acuerdo con “las necesidades de los habitantes y con la preservación de los recursos naturales, de su identidad nacional y sus valores culturales”* (Art.193) el artículo siguiente establece que es prioridad del estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un “plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente sostenible de los recursos naturales de la nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático”

La ley 6232, del 6 de abril del año 1963, es la ley que establece el proceso de planificación urbana en la República Dominicana, introduciendo modificaciones orgánicas a las instituciones municipales. En esta ley se especifica que los ayuntamientos de toda ciudad cuyo número de habitantes sobrepase la cifra de 50,000 deberán contar con una “órgano técnico” que regule el crecimiento de la misma. Este órgano técnico al cual la ley hace referencia (hoy conocido como oficinas de planeamiento urbano) tiene según la ley las siguientes funciones:

- 1) Confeccionar los proyectos municipales de carácter urbanístico:
- 2) Mantener al día el plano de cada una de las poblaciones bajo su jurisdicción y sus respectivas regiones de influencia.
- 3) Elaborar los estudios básicos de investigación de carácter físico, social, económico y cultural necesarios para la confección de los diferentes proyectos del plan general urbano.
- 4) Revisar y controlar el aislamiento, habitabilidad, estética y demás aspectos funcionales de todos los proyectos de edificaciones, urbanizaciones, encauzando los demás trámites requeridos para su aprobación de conformidad al reglamento que se dicte al efecto;

- 5) Determinar las áreas que deban ser objeto de remodelación y confeccionar los proyectos correspondientes,
- 6) Promover la rehabilitación de los barrios que así lo ameriten,
- 7) Elaborar los planes reguladores y las reglamentaciones normativas de zonificación, edificaciones viales etc.
- 8) Elaborar los proyectos necesarios para el desarrollo de los planes viales
- 9) Preparar proyectos provisionales de reglamenta para el tránsito vehicular
- 10) Determinar las estructuras, áreas y valor de las propiedades afectadas por los diferentes proyectos
- 11) Indicar a los ayuntamientos las expropiaciones de lugar, necesarias para el establecimiento de los servicios públicos y sociales requeridos en los planes de desarrollo
- 12) Elaborar reglamentos de valorización y catastro, acordes con los proyectos de zonificación
- 13) Velar con el estricto cumplimiento de las normas establecidas, controlando el desarrollo de los diferentes sectores poblacionales,
- 14) Preparar programas anuales, bienales y quinquenales de inversiones del ayuntamiento en obras permanentes, conforme a las prioridades establecidas en los planes generales.
- 15) Revisar, evaluar, corregir y actualizar periódicamente los planes de desarrollo urbano.
- 16) Atender y orientar al público
- 17) Divulgar los diferentes programas y proyectos relativos al planeamiento urbano, instrumentar las vistas públicas y administrativas de lugar sobre los mismos.

Esta ley establece que la coordinación de las diferentes oficinas de planeamiento urbano estará a cargo de la junta nacional de planificación y coordinación, órgano consultivo del poder ejecutivo es decir que aunque las oficinas son municipales hay una oficina del gobierno central que las coordina y supervisa, creando con esto un trámite extra y contraponiéndose al sentido de la planeación urbana desde el punto de vista local. Las oficinas de planeamiento urbano conjuntamente con la junta nacional de planificación producirían los planes o guías generales para el desarrollo urbano y rural que constituirían los instrumentos básicos para la estructuración de los planes reguladores y demás.

Los planes o guías generales de desarrollos urbanos y regionales, están constituidos por toda aquella directa o indirectamente se encuentran vinculados a los de carácter nacional. Establecen

objetivos y metas específicas, regulando todos aquellos aspectos de la planificación local, que involucran una aplicación generalizada.

La ley 176-07 establece lo siguiente: “los ayuntamientos aprobarán, a iniciativa de las y los síndicos y con participación de la comunidad, planes municipales de desarrollo, a los fines de: a) lograr una utilización e inversión adecuada de los recursos municipales para impulsar su desarrollo integral, equitativo y sostenible. B) Brindar una oportuna y eficiente atención a las necesidades básicas de la comunidad y c) lograr un ordenamiento racional e integral del territorio municipal” (Art. 122 ley 176-07). Este plan de desarrollo abarca como ente fundamental el territorio municipal, se plantea de manera participativa, es decir, los munícipes son consultados en su elaboración. El plan de desarrollo del municipio abarca el plan urbano.

La Ley 176-07 establece también en su Art. 126, lo relativo a las oficinas de planeamiento urbano: “en cada ayuntamiento habrá una oficina de planeamiento urbano, cuyo objetivo central es asistir técnicamente al ayuntamiento y a las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificación en las áreas urbanas y rurales del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia”.

Las oficinas de planeamiento urbano: “Tienen como función primordial regular el crecimiento urbano de la población bajo su jurisdicción. Es de su competencia, entre otras, el revisar y controlar el aislamiento, habitabilidad, estética y demás aspectos funcionales de todos los proyectos de edificaciones y urbanizaciones. Así como también emitir previa revisión y de conformidad con las leyes vigentes los permisos relativos a cualquier tipo de construcción, reconstrucción, alteración, ampliación, traslado, demolición, uso o cambio de uso de edificios y estructuras así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes de zonificación. (De la Rosa 2006 p. 158).

En esta ley se mantiene que el municipio gestiona, coordina y elabora el plan de desarrollo urbano enmarcándolo dentro de un plan de desarrollo pero se introduce el elemento de la participación ciudadana. Se establece una vinculación entre los planes y programas de desarrollo

urbano y rural, con los planes y programas de desarrollo regional, provincial y nacional. Que deben ser socializados entre los ayuntamientos, provincias y regiones.

En los casos de los municipios que no tengan posibilidades de sostener las oficinas de planeamiento urbano, la ley plantea que podrán hacerlo asociados con otros municipios, y contarán con la asistencia de los organismos sectoriales correspondientes.

La ley también contempla que este desarrollo en el cual municipal sea sostenible al establecer que los ayuntamientos tendrán unidades ambientales a los fines de garantizar el “desarrollo armónico de los asentamientos urbanos y la preservación de los recursos naturales” (Art. 127 ley 176-07), dentro de las atribuciones que tendría esta unidad ambiental están las siguientes: a) elaborar las normativas para la preservación del medio ambiente y los recursos naturales del municipio tomando como base fundamental las disposiciones generales contenidas en la ley. b) la elaboración de los programas de educación ciudadana para el manejo y tratamiento de los residuos sólidos domésticos, comerciales, hospitalarios e industriales que se producen en el municipio, para su sometimiento al concejo municipal por el síndico-alcalde. C) Emitir la opinión técnica correspondiente sobre los proyectos que le son sometidos al ayuntamiento y que requieren estudios y evaluaciones de impacto ambiental. Así como, realizar las recomendaciones correspondientes a los organismos municipales a los fines de que en el municipio se garantice el cumplimiento de la ley general de medioambiente y las resoluciones y reglamentaciones dictadas por los organismos nacionales para tales fines. Y por último elaborar los programas de para aprovechamiento y uso de los espacios de dominio público como parques, plazoletas y áreas verdes municipales.

2.2.1 Ley 675 sobre urbanización y ornato público

Esta ley establece que “toda persona o entidad que proyecte urbanizar una porción de terreno, deberá someter al consejo administrativo del Distrito de Santo Domingo o a la autoridad municipal correspondiente, un proyecto basado en las siguientes especificaciones:

- A) Zonificación: destino que se dará al terreno y subdivisión en sectores. Así como la densidad del edificio (altura de edificios y áreas edificable).
- B) Articulación general: esto es la topografía local, arbolado conducción de fuerzas eléctricas, de agua, cloacas y alcantarillados.
- C) Trazados de vías esto implica arterias principales de tránsito de la ciudad que atraviesen o colinden con el terreno que ha de urbanizarse, estudio de nuevas arterias necesarias, trazado y arreglo conveniente de avenidas, calles, plazas, plazoletas y obras similares. Aprovechamiento de las direcciones urbanizadas
- D) Formación de manzanas y lotes
- E) Edificaciones: forma de conservar los edificios dignos de tal fin, si los hubiere, ubicación y agrupación ordenada de las construcciones futuras, formación de un centro local o de determinados sectores para el comercio; situación del Mercado local si fuere necesario.
- F) Paisaje y recreo; en este apartado se contempla la destinación de terrenos para parques, juegos, deportes y obras similares.
- G) Reglamentaciones: impedimentos de cambios inadecuados, prohibición de accesos antihigiénicos, plan de reglamentación especial para las futuras edificaciones, recomendación para la instalación de acueducto, alumbrado, teléfono, cloacas, alcantarillado y cualquier otra obra de servicio público.

El proyecto debe ser presentado de la siguiente manera según contempla la ley anteriormente citada:

- A) Plano de situación del terreno, referido al plano de la ciudad.
- B) Trazado de las vías públicas
- C) Subdivisión de lotes de las manzanas
- D) La reglamentación de las edificaciones
- E) Secciones transversales de cada calle a una escala de 2 centímetros por cada metro.

Esta ley establece que las zonas urbanas serán determinadas por los ayuntamientos. Esta determinación se hace entonces en el plan de desarrollo urbano. En la forma que hemos indicado y según está contemplado en las leyes que hemos citado.

Define urbanización como: “todo terreno destinado a la construcción de calles y edificios bajo un plan armónico en terrenos que se encuentran dentro o fuera de las zonas urbanas de las ciudades y villas” “para toda urbanización o ensanche que se proyecte realizar debe tenerse previamente una autorización por escrito del consejo administrativo, en el Distrito Nacional de Santo Domingo y por los respectivos ayuntamientos”.

La ley establece el procedimiento siguiente para el sometimiento de urbanizaciones:

Se debe solicitar por escrito al respectivo ayuntamiento, esta solicitud deberá contener lo siguiente: nombre, apellido, domicilio, residencia, nacionalidad, cedula del solicitante, lugar de emplazamiento de los trabajos, designación de las vías públicas comprendidas en el proyecto o que deben prolongarse para ser comprendidas en el mismo; anchura de las calles y frentes de los solares, así como cualquier otro dato que permita una mejor descripción de la urbanización o ensanche en proyecto. Los planos para urbanizaciones deberán ser levantados por ingenieros serán sometidos al municipio (sala capitular) luego sometidos al Ministerio de Obras públicas para la revisión técnica. Los permisos para construcciones en los terrenos en proyectos de urbanización están sujetos a la aprobación de los organismos anteriormente citados. Las urbanizaciones ha construirse en municipios cabeceras de provincias deberán ser aprobadas también por el poder ejecutivo.

2.3 Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley No. 1-12)

La Estrategia Nacional de Desarrollo es un instrumento de planificación consagrado en el artículo 241 de la constitución dominicana y mediante el cual se define “la visión de la nación para largo plazo.” Esta estrategia es sometida al congreso nacional para convertirla en ley y en ella se define la orientación del país en los próximos años. Dentro de esta planificación a largo plazo se tomó en cuenta el desarrollo urbano como elemento vital para la consecución de una sociedad cohesionada y por ello consideramos pertinente abordarla ya que contiene lineamientos que han de influir en la elaboración de planes de desarrollo urbano.

La Estrategia Nacional de desarrollo consta de cuatro ejes de desarrollo y cinco políticas transversales. Los ejes de desarrollo son los siguientes:

- Eje No. 1: “Un estado con instituciones eficientes y transparentes al servicio de una ciudadanía responsable y participativa que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica.
- Eje No. 2: “Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajo niveles de pobreza y desigualdad”.
- Eje No. 3: “Una economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente y se inserta de forma competitiva en la economía global”.
- Eje No. 4: “Un manejo sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático.”.

El eje No. 2, tiene cinco objetivos: Lograr una educación de calidad, salud y seguridad social para todos, igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza, cohesión territorial, vivienda digna en entornos saludables, cultura recreación y deporte para el desarrollo humano.

Para lograr la cohesión territorial la Estrategia Nacional plantea cuatro objetivos específicos;

- Impulsar el desarrollo local.
- Integrar la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y la gestión de políticas públicas.

- Reducir la disparidad urbana rural en el acceso a servicios y oportunidades económicas y promover el desarrollo territorial ordenado e inclusivo.
- Promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza.

En el artículo “Cohesión Territorial en la República Dominicana, ¿para qué? Guarocuya Félix define la cohesión “la necesidad de establecer una distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio. El objetivo de cohesión territorial es razón más que suficiente para justificar la intervención pública.”

Como se puede ver uno de los principales objetivos para lograr la cohesión territorial planteada en la Estrategia Nacional de Desarrollo es impulsar el desarrollo local, es importante que se haya incluido esto ya que deja claro que la cohesión territorial debe enfocarse desde lo local, los planes de desarrollo deben aplicarse de lo local a lo central y las políticas públicas deben ser aplicadas en función de la dimensión territorial.

La Estrategia Nacional de Desarrollo es una muestra de que la República Dominicana está valorando la ordenación y planeación urbana como un elemento fundamental para el desarrollo sostenible y equitativo de la nación.

2.4 Leyes sectoriales

2.4.1 Ley general de Telecomunicaciones (Ley 153-98)

La ley general de telecomunicaciones es la que regula todo lo relativo a la instalación, mantenimiento y operación de redes, prestación de servicios y la provisión de equipos de telecomunicaciones en el país, en su artículo primero establece que se ha de aplicar para todo el territorio nacional así mismo establece que las telecomunicaciones son de jurisdicción nacional por consiguiente, los impuestos, tasas, contribuciones y derechos serán aplicables a nivel nacional. (Artículo 4).

Esta ley establece en su artículo No. 11 lo que sigue: “*Bienes del dominio público: los titulares de servicios públicos de telecomunicaciones tendrán derecho a utilizar bienes del dominio público para el tendido de sus redes e instalaciones de sus sistemas, adecuándose a las normas municipales pertinentes, especialmente en materia de protección del patrimonio cultural e histórico, en cuyo caso deberán ser subterráneos.*”

2.4.2 Ley general de Electricidad (ley No. 125-01).

Art. 58 “*Los permisos para que las obras de electricidad, no sujetas a concesión, puedan usar y ocupar bienes nacionales o municipales de uso público, serán otorgados previa consulta a la Superintendencia, por las autoridades correspondientes en la forma establecida en el reglamento. Los permisos otorgados deberán ser informados a la Superintendencia.*”

La Ley general de Electricidad No. 125-01, en su artículo 134 establece que las Empresas Distribuidoras tendrán la obligación de suministrar el diseño, materiales, instalación y el mantenimiento del alumbrado público de cada Municipio y sus Distritos Municipales, reservándose los Ayuntamientos el derecho, si así lo decidieran, de servir sea por sus propios medios o contratando con terceros la prestación de dichos servicios. Las Empresas Distribuidoras pagaran mensualmente a cada Municipio un tres por ciento (3%) de la facturación corriente recaudada dentro de la jurisdicción de cada Municipio y sus Distritos Municipales. Este pago se hará mensualmente. Por otra parte los Municipios pagaran el consumo eléctrico mensual del alumbrado público y demás instalaciones.

2.4.3 Ley general de Medio Ambiente (Ley 64-00)

La ley general de Medio Ambiente, establece que habrá un sistema nacional de gestión ambiental y recursos naturales que “constituye el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, proyectos, programas e instituciones que hacen posible la aplicación, ejecución, implantación y puesta en marcha de los principios, políticas, estrategias, y disposiciones adoptados por los poderes públicos relativos al medio ambiente y los recursos naturales.” (Art. 24 ley 64-00).

Las comisiones municipales o departamentos de Gestión ambiental de los ayuntamientos forman parte de este sistema de gestión ambiental. Estas son definidas por la ley como “estructuras especializadas, con funciones de supervisar, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes, Programas, proyectos y acciones ambientales dentro de su institución y para velar por el”

La ley dispone también en su Art. 31 que El ordenamiento del territorio, nacional, provincial o municipal, según sea el caso, tendrá como objetivo principal “la protección de sus recursos, la disminución de su vulnerabilidad, la reversión de las pérdidas recurrentes por uso inadecuado del medio ambiente y los recursos naturales y alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza”

En cuanto a los permisos y licencias ambientales el Art. 43.- El proceso de permisos y licencias ambientales será administrado por Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y que lo hará en coordinación con las instituciones que corresponda. Establece la obligatoriedad de consultar los estudios de impacto ambiental con los “organismos sectoriales” y con los “ayuntamientos municipales” con la debida publicidad y garantizando la participación ciudadana.

La ley establece que Los ayuntamientos municipales podrán emitir “normas con aplicación exclusiva en el ámbito territorial de su competencia y para resolver situaciones especiales, siempre que las mismas garanticen un nivel de protección al medio ambiente, la salud humana y los recursos naturales, mayor que el provisto por las normas nacionales. El monitoreo y control del cumplimiento de la normativa ambiental municipal será de la exclusiva responsabilidad del ayuntamiento correspondiente, sin perjuicio de la competencia de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según lo dispuesto por esta ley y sus reglamentos.”

La basura y residuos domésticos municipales está contemplado en el Art. 106.- ahí se estipula que “Los ayuntamientos municipales operarán sistemas de recolección, tratamiento, transporte y disposición final de desechos sólidos no peligrosos dentro del municipio, observando las normas oficiales emitidas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conjuntamente con la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, para la protección

del medio ambiente y la salud.” Esta es una de las competencias denominadas como “propias” en el artículo 19 de la ley 176-07.

En cuanto a los asentamientos humanos la ley establece que es responsabilidad de los ayuntamientos municipales “exigir” los estudios ambientales a los desarrolladores de proyectos urbanos, suburbanos. Esto dentro de la demarcación de cada municipio y en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente (Art. 109). Así como “la zonificación de los asentamientos humanos, delimitación de áreas industriales, servicios residenciales, de transición urbano-rurales, de espacio verde y de contacto con la naturaleza” atribuyendo como responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente y los ayuntamientos la prohibición que en torno a las zonas industriales se construyan viviendas. (Arts. 110 al 112)

El Ministerio realiza también en coordinación con los ayuntamientos municipales y la policía municipal, la regulación de emisión de ruidos y sonidos molestos. (114).

Los municipios deberán ser tomados en cuenta así como las organizaciones sociales representativas de los municipios para el “otorgamiento de permisos, concesiones y firmas de contratos de explotación Racional de recursos naturales” el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos municipales y las organizaciones sociales representativas de los municipios respectivos. Y la ley dispone que cuando se trate de explotación de recursos no renovables el o los municipios donde esté ubicada dicha explotación recibirá un 5% de los beneficios netos”

2.5 Leyes vinculantes

2.5.1 Ley 200-04 Ley de Libre Acceso a la Información Pública.

La ley de libre acceso a la información pública consagra el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información “completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano del Estado Dominicano y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal, incluyendo: Organismos y entidades autónomas y/o descentralizadas del estado incluyendo el Distrito Nacional y los organismos municipales”

“Este derecho de información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la administración pública, así como a estar informada periódicamente cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no afecte la seguridad nacional el orden público, la salud o la moral públicas o el derecho a la reputación de los demás.”

En cuanto a la publicidad de los actos de la administración pública, esta ley incluye a los ayuntamientos estableciendo que deben ser sometidos a publicidad. (Art.4)

“Se dispone la informatización y la incorporación al sistema de comunicación por internet o a cualquier otro sistema similar que en el futuro se establezca, de todos los organismos públicos centralizados y descentralizados del estado. Incluyendo el Distrito Nacional y los municipios, con la finalidad de garantizar a través de este un acceso directo del público a la información del estado.” (Art. 5)

2.5.2 Ley no. 340-06 sobre Compras y Contrataciones del Estado.

La ley de compras y contrataciones, crea todo un sistema de compras para el estado y establece que “están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentos, los organismos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales:

- 1) El gobierno central
- 2) Las instituciones descentralizadas y autónomas financieras y no financieras
- 3) Las instituciones públicas de la seguridad social
- 4) Los ayuntamientos de los municipios y el distrito nacional
- 5) Las empresas públicas no financieras y financieras
- 6) Cualquier entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos.”

Capítulo 3 Análisis Jurisprudencial

3.1 Análisis crítico de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declara inconstitucional el Art. 284 de la Ley 176-07, Ley para el Distrito Nacional y los Municipios, en el caso específico de las Telecomunicaciones.

Tanto la Constitución como la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios otorgan a los ayuntamientos la potestad para establecer tributos y explica la forma y condiciones. La Constitución por ejemplo, establece que los ayuntamientos “pueden establecer tributos siempre y cuando no coliden con los impuestos nacionales”. Esto se detalla en el capítulo II de la Ley 176-07, donde se establecen los arbitrios municipales, el establecimiento de las tasas, tipos de tasas y el “importe de las tasas por aprovechamiento especiales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministro por utilización privativa o aprovechamiento de suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, determinando un importe de un 3% de los ingresos brutos procedente de la facturación que obtengan anualmente en cada municipio”.

Basándose en este artículo, varios ayuntamientos iniciaron el proceso de cobro a las diferentes compañías telefónicas y de telecable que operaban en los municipios, y estas organizadas en una asociación elevaron un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, del artículo 284 ya que según ellas las telecomunicaciones están regidas por una ley especial, que establece que son de jurisdicción nacional por lo cual el arbitrio establecido en el artículo 284 debía ser declarado inconstitucional en lo que se refiere a las compañías de telecomunicaciones.

La Suprema Corte de Justicia se pronunció al respecto en fecha 8 de julio del año 2009, declarando que “El artículo 284 de la ley Núm. 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios, mediante el cual se establece el importe de las tasas municipales por aprovechamientos especiales a favor de las empresas explotadoras de servicio de suministro, no es conforme con la Constitución de la República, en lo que respecta únicamente a las empresas de las Telecomunicaciones;” (Sentencia de la Suprema Corte de Justicia S/N, 2008, P.20, artículo primero)

Del análisis y lectura de esta sentencia nos hemos quedado con algunas interrogantes; ¿Cuáles impuestos no coliden con los nacionales? ¿Colide un impuesto de carácter nacional para explotación de una concesión con uno de carácter local por concepto de aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales a favor de las empresas explotadoras de servicios? ¿Son las telecomunicaciones de jurisdicción nacional? Mediante la revisión de la doctrina, leyes y la propia sentencia pretendemos analizar de manera detallada la decisión antes citada.

3.1.1 Aplicación del artículo 284 a las Empresas de Telecomunicaciones.

La Asociación Dominicana de Empresas de Telecomunicaciones (ADOMTEL) por intermedio de sus abogados, basó su pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 284 fundamentalmente en el siguiente argumento: “Que el Artículo 284 de la ley Núm.: 176-07 sobre el Distrito Nacional y Los municipios, de fecha 1ero. De julio del año 2007, es inconstitucional, únicamente en lo que se refiere a su aplicación a las empresas de telecomunicaciones, por colidir con la disposición de una ley especial que no ha sido expresamente derogada, como lo es el artículo 4 de la ley núm. 153-98, Ley General de Telecomunicaciones; y por violar los principios constitucionales de legalidad, capacidad contributiva, derecho de propiedad, no afectación del comercio intermunicipal y de exportación, razonabilidad, jerarquía de las leyes, y a los principios normativos o programáticos de la constitución”. (Tomado de la sentencia).

El artículo 4 de la ley general de Telecomunicaciones (ley No. 153-98) al que hacen referencia establece que Ley General de Telecomunicaciones: “Las telecomunicaciones son de jurisdicción nacional, por consiguiente, los impuestos, tasas, contribuciones y derechos son aplicables a nivel nacional. No podrán dictarse normas especiales que limiten, impidan, obstruyan la instalación de los servicios de telecomunicaciones, salvo las que provengan de la aplicación de la presente ley”.

La disyuntiva entonces radica aquí, la Suprema interpretó que la parte del artículo que establece que “Las Jurisdicciones son de carácter nacional” como que su regulación era exclusiva del Estado dominicano y que por consiguiente no podía establecerse ningún impuesto sobre ellas que no provenga del gobierno central.

Las telecomunicaciones en el país funcionan con contratos de concesión que le otorga el estado a empresas explotadoras para que brinden un servicio que es de naturaleza pública a los ciudadanos.

Al respecto la doctrina ha establecido que “Así, entonces, es al Estado a quien corresponde el suministro de los servicios públicos básicos a la comunidad. Pero a pesar de tratarse de una de sus funciones prioritarias, la complejidad, los altos costos y el grado de extensión de algunos de estos servicios, ha dejado abierta la posibilidad de que sean los particulares quienes adelanten su prestación, por lo menos en parte, como ocurre precisamente con el servicio de las telecomunicaciones, reservándose el Estado, como ya se dijo, su vigilancia y control para dar cumplimiento a la obligación constitucional de asegurar su prestación eficiente” (Gustavo Penagos, 1998 p. 36). Es decir, lo que es de jurisdicción nacional son las telecomunicaciones, que funcionan mediante un contrato de concesión “mediante el cual la administración confía a un particular la gestión de un servicio público” (Germinal Muñoz, Yara j. Muñoz 2006 p. 112).

El tribunal contencioso tributario se pronunció al respecto de la siguiente manera: “Utilidad Pública: Que en el presente caso se trata de un contrato de concesión relativo al servicio de telecomunicaciones que es una empresa que por ser de utilidad pública constituye un monopolio del Estado, por lo que sólo éste tiene el derecho de otorgar concesiones a los particulares para su explotación (Sentencia, 15 de agosto, 2001 págs. 778 7 779) (Víctor Robustiniانو Peña, 2007, P. 164,)”

El arbitrio o tasa al que se refiere la ley municipal es sobre “utilización privativa o aprovechamiento especiales constituidos en el suelo, subsuelo, o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de las empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario” y no sobre las telecomunicaciones en sí

mismas, Es sabido que las empresas de telecomunicaciones y de electricidad precisan del espacio público para colocar el cableado que le permite brindar el servicio, esto, en ocasiones se hace de manera subterránea o aérea pero de cualquier manera está contemplado en la ley y esta práctica recae sobre el territorio local por lo que el ayuntamiento debe percibir algún tributo por este concepto.

“El territorio, subsuelo y espacio aéreo pueden ser bienes públicos: la doctrina moderna se inclina por aceptar que tanto el territorio no solo integra el bien sino también el espacio aéreo que lo cubre y el subsuelo. La doctrina habla de bienes principales y accesorios que pueden ser objeto de la clasificación de bienes de uso público, se citan como ejemplos las flores de una plaza, árboles de una avenida caminos; puentes construidos en una carretera o en un curso de agua” (Gustavo Penagos, 1998 p. 36)

Es decir, la instalación de cableados, sobre el territorio municipal constituye un tipo de uso del espacio público que de hecho, se paga cuando se trata de una utilización a un particular. El ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, emitió una ordenanza vigente para el año 2010, para la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del Dominio Público en la que explica “que constituye un hecho imponible de la tasa la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo la ocupaciones del suelo, vuelo o subsuelo para usos particulares, con cajas registradoras, bocas de carga de combustible, arquetas y transformadores, cables, tuberías, rieles y otros elementos análogos”.

Como ya citamos en el capítulo anterior, el uso del espacio público local para la instalación de redes de telecomunicaciones fue contemplado en la propia ley de Telecomunicaciones al establecer en su artículo 11 que: “Los titulares de servicios públicos de telecomunicaciones tendrán derecho a utilizar bienes del dominio público para el tendido de sus redes e instalación de sus sistemas, adecuándose a las normas municipales pertinentes, especialmente en materia de protección del patrimonio cultural histórico, en cuyo caso deberán ser subterráneos”.

Es decir, la propia ley de Telecomunicaciones condiciona el uso del espacio público local a la sujeción a las normas municipales. Que en la especie, establecen una tasa por este mismo concepto que fue declarada inconstitucional sólo en su aplicación a las empresas de telecomunicaciones.

3.1.2 ¿Colide el impuesto por concepto de explotación de las telecomunicaciones y la tasa establecida por la ley municipal por uso privativo y aprovechamiento especial?

Lo primero que hay que establecer es si la tasa que estipula la Ley municipal colide con los impuestos a lo que están sujetas las telecomunicaciones en el país. El artículo 4 de la Ley de Telecomunicaciones establece que “Las telecomunicaciones son de jurisdicción nacional, por consiguiente, los impuestos, tasas, contribuciones y derechos son aplicables a nivel nacional.” (Art. 11 Ley de Telecomunicaciones) Esta misma ley define las telecomunicaciones como “transmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético” de lo que podríamos intuir que la reserva rentística a la que hace referencia el artículo 11 de la Ley de Telecomunicaciones se refiere a la transmisión de las señales y que lo que sería de jurisdicción nacional sería el Dominio Público Radioeléctrico o espacio por el que pueden propagarse las ondas hertzianas.

En el cuerpo de la sentencia se explica que “se excluyen las potestades tributarias de los municipios; que en vista de la naturaleza especial de la ley de telecomunicaciones sobre la ley municipal, cuyo carácter es netamente general, y dado que la reserva rentística establecida por el citado artículo 4 en provecho del Estado en materia de telecomunicaciones, no ha sido derogada por las disposiciones posteriores de la Ley Municipal, los arbitrios a ser emitidos en base al artículo 284 de la Ley Núm. 176-07, devendrían inequívocamente en ilegales, pero a su vez, en inconstitucionales”

El ayuntamiento constituye, según lo que establece la ley municipal, la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio que le es propio. Es una persona jurídica que goza de autonomía fiscal, administrativa y funcional. Partiendo de que lo que pertenece al Estado son las telecomunicaciones y estas para operar precisan de un territorio que le es propio al ayuntamiento, entonces podríamos establecer que el ayuntamiento tiene la potestad tributaria para establecer un arbitrio sobre esta práctica.

“La potestad tributaria es un ejercicio de soberanía, es la potestad o poder que tiene el Estado o ente estatal de imponer contribuciones y exigir su pago, aun de manera forzosa. No puede negarse que el ente soberano para su existencia, permanencia y cumplimiento de sus fines, debe utilizar infinidad de recursos, los cuales deber allegarse por diferentes medios. El principal de ellos será a través de las contribuciones que hagan los propios ciudadanos miembros del estado”. (Comp. Salvador Santana Loza, 2007 p. 108-109).

Esta potestad no debe ser excluida a los ayuntamientos ya que como señala Salvador Santana es garante de una real autonomía municipal.

El artículo 85¹, de la Constitución vigente en el momento de la sentencia, establecía que “Los ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera establecer arbitrios, siempre que estos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la constitución o las leyes.”

El arbitrio en cuestión no colida con un impuesto nacional puesto que según la definición del diccionario pequeño Larousse un impuesto es una “prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de autoridad a título definitivo y sin contrapartida, con el fin de cubrir los gastos públicos. (Diccionario pequeño Larousse, 2006 p. 550) mientras que “los arbitrios son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público” (Comp. Dario Paredes Bermúdez, 2007 p.174) la diferencia entre ambos radica entonces en que mientras el impuesto se paga sin recibir un servicio por parte del estado el arbitrio es una contrapartida.

El concepto de tasa que conforme al Diccionario Jurídico Espasa, quiere decir: *“Tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo”*. (Diccionario Jurídico Espasa, 2006, Pág. 1360). De esto se deriva que existen dos tipos de tasas:

¹ Artículo 200 de la actual constitución proclamada el 26 de Enero de este año. Se le agregó que “corresponde a los tribunales competentes conocer las controversias que surjan en esta materia.”

- A) Una por servicios, como lo es por ejemplo, la prevista por el artículo 4 de la Ley No. 153-98, para las Telecomunicaciones, y;
- B) Una por uso de dominio público, como lo es por ejemplo, la establecida por el artículo 284 de la Ley No. 176-07, para los casos de aprovechamientos especiales constituidos en el subsuelo, suelo y vuelo de las vías públicas de los municipios.

3.3 La Opinión del Tribunal Constitucional

La nueva constitución de la Republica Dominicana, creo el Tribunal Constitucional. Así lo establece en el artículo 284 en el que señala que se creara para “garantizar la supremacía de la constitución, la defensa del orden constitucional, y la defensa de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado...”

Recientemente este Tribunal conoció el recurso de inconstitucionalidad incoada por Marinarivn S.A., Dolphing Explorer, Animal Adventure Park y Bávaro Runners y Luna Tours S.A. (parques de diversiones privados), contra la Resolución No. 19/2011, de fecha seis (6) de diciembre del año dos mil once (2011), emitida por el Concejo de Vocales del Distrito Municipal Turístico Verón-Punta Cana.

La resolución objeto de la acción en inconstitucionalidad establecía que un “arbitrio de un 4% sobre los ingresos brutos provenientes de la venta de las taquillas, entradas, tickets a cada cliente que realiza excursiones con las empresas accionantes” los accionantes alegaron que dicha resolución violaba los artículos; 6, 69, 73, y 200 de la constitución dominicana.

El artículo 6 establece la supremacía de la constitución e indica que todas las personas que ejercen potestades públicas están sujetas a la constitución “norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico dominicano. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.”

El 69 consagra la “tutela judicial efectiva y el debido proceso” el artículo 73 declara la “nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.”

Y el artículo 200 que es el faculta a los ayuntamientos a establecer 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.”

Los accionantes señalaron que el cobro intentado mediante la resolución era inconstitucional pues “colige con los impuestos nacionales” el concejo de vocales pidió que se “comprobara y declarara que los espacios públicos que se encuentren dentro de la gobernabilidad de los municipios y Distritos Municipales constituyen espacios sujetos al tributo cuando es utilizado comercialmente, o por personas físicas o por personas morales.”

Esta sentencia contiene dos argumentos fuertes el primero es al señalar que el concejo de vocales del Distrito Municipal de Verón necesitaba la aprobación del concejo municipal de Higuey (municipio cabecera). Y el segundo, al hacer una distinción entre arbitrio, impuesto y tasa.

Sobre el primero la sentencia aclara que los Distritos Municipales si tienen facultad para imponer arbitrios pero que estos deben ser refrendados por el concejo de regidores del municipio al que pertenezca el Distrito Municipal. Es decir, la sentencia establece que los Distritos Municipales son una sub-división territorial para la administración de los gobiernos locales. No obstante, la constitución establece que “el Distrito Nacional, los municipios y los Distritos Municipales, son personas jurídicas de derecho público y son “la base del sistema político administrativo local (Art. 200)

En esta sentencia se establece una diferenciación entre arbitrios, impuestos y tasas: Tasa: “Es la contraprestación de un servicio que el individuo usa en provecho propio.”

Impuesto: “Es una contribución de los individuos al mantenimiento del Estado considerado como institución necesaria a la subsistencia de la vida colectiva.” “Los arbitrios municipales son tributos que las alcaldías aplican dentro del ámbito de territorio de su distrito municipal, como una contraprestación por los servicios dados a sus munícipes o por el uso que estos le den a uno de sus bienes.”

Se establece entonces que los arbitrios que pueden imponer los municipios deben tener como objetivo fijar una contraprestación por un servicio. Y señala que; “La tasa establecida en el artículo 284 de la Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios vendría siendo una contraprestación que la empresa explotadora debe otorgar al ayuntamiento municipal por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, la cual para ser considerada válida debe estar fundamentada en la existencia de una contratación realizada bajo los procedimientos de contrataciones públicas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, en donde el ayuntamiento conceda a favor de una empresa explotadora la utilización o aprovechamiento del dominio público municipal o la provisión de servicios de suministros.” (pág. 21)

Este apartado de la sentencia no solo aclara la viabilidad de la imposición de los arbitrios establecidos en el artículo 284 de la ley 176-07 sino que faculta a los ayuntamientos para la contratación o concesión por parte del ayuntamiento de la utilización o aprovechamiento del dominio público municipal. “El referido convenio deberá tener como objeto principal regular el ámbito contractual mediante el cual se ejecutará la utilización o aprovechamiento de la explotación de un servicio, bien o derecho que sea del dominio municipal, así como la contraprestación que se deberá otorgar al ayuntamiento que funja como entidad concedente, de no reunir estas condiciones, las ordenanzas que establezcan un arbitrio estarían estableciendo un impuesto, haciendo que la misma sea nula.” Es decir se crea un procedimiento para el establecimiento de dicho arbitrio.

De igual forma la sentencia establece que si la tasa o arbitrio “excede su valor de contraprestación o compensación” se estaría creando un impuesto y por tanto se estaría violando el artículo 200 de la constitución.

En conclusión, el Tribunal Constitucional, ratificó la potestad de los ayuntamientos de establecer arbitrios, siempre y cuando estos no colidan con los impuestos nacionales. Para saber si

coliden o no, explicó, que los arbitrios deben aplicarse con el interés de fijar una “contraprestación” y ratificó el artículo 284 de la ley 176-07 estableciendo además un procedimiento para la fijación de este arbitrio. Es decir, que las empresas prestadoras de servicios incluyendo como por ejemplo, las de telecomunicaciones si estarían sujetas al pago de este arbitrio ya que en este caso hay una contraprestación en el sentido de que esta hacen un aprovechamiento especial del suelo y sub-suelo que pertenece al ayuntamiento como gestor del territorio, ya que según establece la constitución las decisiones del Tribunal Constitucional tienen un carácter vinculante y de precedente para todos los poderes públicos.

Por otro lado, la ley Municipal pasó a ser ley orgánica según lo que establece la propia constitución y por tanto está por encima de la ley de telecomunicaciones por ser esta ultima una ley especial. Argumento que también fue esgrimido por las empresas de telecomunicaciones al presentar su recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia.

Conclusión.

La Constitución de la República Dominicana, establece en su artículo 199 “El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por la constitución y las leyes”.

Esta potestad normativa, administrativa y de uso de suelo se refiere a la capacidad que tenga el municipio de gestionar su patrimonio y de hacer un uso correcto de sus recursos en beneficio de sus munícipes.

A lo largo de la historia del Derecho Municipal, los jueces han interpretado esta potestad normativa en formas diferentes tal y como quedó evidenciado en el análisis de las sentencias expuestas. La sentencia del Tribunal Constitucional constituye un paso de avance en cuanto a la clarificación de esos “arbitrios” que no coliden con los impuestos nacionales, al ratificar en artículo 284 sobre la base de que estos deben ser aplicados como contraprestación.

No obstante a esto, todavía en cuanto a la recaudación propia de los ayuntamientos falta mucho trecho por recorrer. Se precisa identificar impuestos nacionales que sean de vocación municipal y transferirlos a los ayuntamientos, así como transferir en su totalidad algunas competencias que hasta ahora se realizan compartidas entre gobierno local y gobierno central. Profundizar en los bienes públicos municipales, el aprovechamiento especial de estos y los arbitrios que en función de esta utilización deban pagar los particulares. Sobre todo, cuando se trate de sectores que como la Electricidad o Telecomunicaciones están regulados por el estado y que existe un interés por parte del gobierno central de mantener el control de lo que estos generan.

Falta mucho aun en la construcción de una real Autonomía municipal, pero un elemento de vital importancia para la materialización de esta es la capacidad de recaudación que puedan desarrollar los municipios y la capacidad de hacer valer su ley, de ser escuchados y de hacer un uso correcto de su dominio.

En cuanto a la planificación urbana esta está consagrada desde el año 1963 en la República Dominicana, luego reforzada por diversas legislaciones como la ley de municipios, la ley de urbanización y ornato y la carta magna de la nación. Por su parte el estado a través del poder ejecutivo también ha considerado como de vital importancia el crecimiento ordenado, el desarrollo urbano sostenible y la elaboración de un plan que garantice una cohesión territorial y un desarrollo equitativo en las ciudades del país.

Sin embargo, y aunque contamos con los instrumentos legales para garantizar ese desarrollo, falta voluntad política y empoderamiento de los actores locales para realizar algunos cambios.

En la práctica existe un exceso de burocratización de los procesos relativos al desarrollo urbano, la reciente aplicación de la ley en cuanto a la instalación de oficinas de planeamiento urbano y el desconocimiento de estos actores del territorio y de la forma correcta de operar.

La politización de la toma de decisiones en cuanto al desarrollo urbano y la falta de un plan en muchos municipios del país es otro de los elementos en los cuales aún debemos trabajar.

Sería pertinente agrupar la legislación de la materia en una especie de código de municipal y de urbanismo. Ya que la dispersión de las normativas y el exceso de procedimientos interinstitucionales crea confusión en el ciudadano y en los ejecutores de políticas. Aunque la ley que rige los ayuntamientos y los municipios, pasó a ser ley orgánica desde la entrada en vigencia de la constitución, contiene aspectos que deben ser revisados y adecuados.

Se debe revisar lo relativo al ordenamiento del territorio, el planeamiento urbano, la gestión del territorio, la capacidad recaudadora y la participación ciudadana, el Municipio como entidad territorial; Condiciones para su creación, los órganos de gestión, el presupuesto, la capacidad jurídica y de contratación vinculando esta capacidad y potestad de los ayuntamientos en un solo documento que organice todo el régimen municipal dominicano.

Para hablar de descentralización, de derecho municipal y de transferencia de poder político desde el gobierno central a los gobiernos municipales, la primera condición que se requiere es un cambio de mentalidad, abandonar la mentalidad tradicional de la concentración del poder y avanzar hacia una mentalidad más democrática y más plural en el sentido de que el poder debe ser

compartido en base al interés común, al interés nacional, tal y como debe ser en un estado de derecho.

Este cambio de mentalidad debe ser general, los actores locales también deben entender el Derecho Municipal, comprenderlo y aplicarlo. Pero también el ciudadano debe empoderarse. Las leyes y la jurisprudencia antes citadas constituyen un gran paso de avance en esta línea pues a través de las leyes se va creando una conciencia ciudadana. Pero hace falta más en la labor de educación al ciudadano, un rol que hasta ahora ha desempeñado mayormente la sociedad civil.

Una de las acepciones de palabra mito es la siguiente: Utopía, creencia reputada como irrealizable. Ya contamos con los instrumentos legislativos ahora nos falta quitar el aura mística alrededor del concepto de estos, y empezar a asumirlos a apegarnos a ellos. Resaltando eso que hemos logrado, empoderando a la ciudadanía pero sobre todo trabajando la idea que alrededor de ella se han creado los actores políticos que están llamados a alzar la bandera de la autonomía municipal.

Referencias.-

CASTELLS, Manuel *“La cuestión urbana”* Ediciones Siglo XXI, Mexico, 2008.

Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>.

Elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2007

Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero del 2010.

DE LA ROSA, José, *“Vocabulario Básico Inmobiliario”* Impresora Universal, Santo Domingo, 2006.

Diccionario Pequeño Larousse. Ediciones Larousse. 2007.

El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “Otra ciudad posible” Mathivet Charlotte, 2009. Tomado de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html> el 18 de marzo del 2011

España, C. (Comp.) (2007). La Organización Municipal y las haciendas locales retos y perspectivas. Málaga: Ayuntamiento de Malaga

Estrategia Nacional de Desarrollo (un vistazo). <http://www.end.gov.do/>
Consultado el 25-9-2010.

Estudio sobre la Cultura política de la democracia, en la República Dominicana 2006 y 2008, 2010 y 2012 elaborado por Proyecto de Opinión Pública de América latina.

FELIX Guarocuya, *“Cohesión territorial en República Dominicana, ¿para qué?”*
<http://www.fondoespanapnud.org/2010/06/cohesion-territorial-en-republica-dominicana-para-que-articulo-de-guarocuya-felix/>

Hernández Pedro, *“Derecho Municipal”*. INSTITUTO DE INVESTIGACION JURIDICA MEXICANO. Ciudad de México, 2004.

Hernández, Antonio *“Derecho municipal”* UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Ciudad de México, 2003.

Informe sobre desarrollo humano, República Dominicana 2008. Desarrollo Humano una cuestión de Poder, PNUD 2008.

Nueva Ley Municipal (Ley NO. 176-07).

Ley Municipal, Editora Dalis, 2007.

Morcillo Pedro, “*Derecho Urbanístico Colombiano*”, Temis Editorial, S.A. Bogota, 2007

Muñoz G.G., y Y. Muñoz (2006). *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santo Domingo: Ediciones Jurídicas Trajano Potentini.

MUNOZ Orlando, “*Urbanizadores Piratas*”, Ediciones Doctrina LTDA. Bogota. 2004

Penagos G., (1998). *Los bienes de uso público*. Bogota: Ediciones Doctrina y Ley

Recopilación de disposiciones legales relacionadas con la vida municipal. Liga municipal dominicana, Santo Domingo, Tercera edición 1993

Rivero R., (2007), *Derecho Administrativo Económico*, cuarta edición, Madrid: Marcial Pons.

Robustiniano V., (2007). “Jurisprudencia Contenciosa Tributaria”, Santo Domingo: Editora Centenario.

Sentencia TC/0067/13 <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1354> fecha 18 Mayo 2013.

Sentencia No. 2 Suprema Corte de Justicia

<http://www.suprema.gov.do/sentscj/sentencia.asp?B1=VR&llave=118410002> revisada 25 de junio 2012.

. http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2009/Asoc_Dom_Emp_Telec_ADOMTEL.pdf

Sentencia que declara inconstitucional el artículo 284 de la ley 176-07 tomado el 2 de noviembre del 2010.

http://www.cei-rd.gov.do/mapa_ruta/MRI/presentacion/web/pdf/tel/Ley153-98.pdf Ley General de Telecomunicaciones, tomada el 2 de noviembre del 2010.

<http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Buscador-Simple/ANM-2001-100-Tasa-por-Utilizacion-Privativa-o-Aprovechamiento-Especial-del-Dominio-Publico->

Local?vgnextfmt=default&vgnextoid=94759d2e3fd4f010VgnVCM1000009b25680aRCRD&vgnextchannel=8db7566813946010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idSubPage=3

Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid para la fijación de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del Dominio Público Local.

MORCILLO Pedro, *“Derecho Urbanístico Colombiano”*, Temis Editorial, S.A. Bogota, 2007

Ley No. 674 Sobre Urbanización y ornato público, Editora Dalis.

Ley No. 6232-63 Sobre Planificación urbana.

Ley Municipal (Ley NO. 176-07).

Ley 64-00 Medio Ambiente y recursos naturales

Ley general de Telecomunicaciones (Ley 153-98)

Ley general de Electricidad (Ley No. 125-01).

Ley 200-04 Ley de Libre Acceso a la Información Pública.

Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones del Estado

