

LEGISLACION Y MUNICIPIO

Mildred Beltré*

El municipio puede ser definido como una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses propiamente locales.

Existe en nuestro país una marcada tradición centralista que en la práctica se traduce en un debilitamiento de los municipios como estructuras locales, por lo que actividades ubicadas generalmente dentro de la esfera de competencia municipal son asumidas por el gobierno central.

En la actual coyuntura, diversos sectores vienen cuestionando esta situación, planteando la necesidad de la consolidación de los municipios como instrumentos de democratización para lo que habrá que iniciar un proceso de descentralización política y administrativa.

En el presente trabajo intentaremos analizar el municipio desde el punto de vista de la legislación vigente estableciendo sus alcances y limitaciones.

El régimen municipal del país lo analizaremos estudiando sucesivamente, la elección de las autoridades, la autonomía administrativa, la financiera, las materias de competencia territorial y la participación comunitaria.

* Doctora en Derecho. CEDAIL.

I. La Constitución de la República dedica los artículos del 82 al 85 al Distrito Nacional y los Municipios.

El gobierno de los municipios y el Distrito Nacional está a cargo de los Ayuntamientos, estableciendo la Constitución que tanto los Regidores como los Síndicos serán elegidos por el pueblo del Distrito y los Municipios respectivamente.

Vale decir que la Constitución consagra expresamente que las autoridades municipales serán elegidas cada 4 años directamente por los ciudadanos de la demarcación territorial del gobierno local de que se trate.

En el caso de los Síndicos la elección se hace por mayoría y en el de los Regidores la ley establece que se hará con sujeción a la representación de las minorías.

Las elecciones de las autoridades locales se realizan conjuntamente con las nacionales, lo que se ha convertido en una circunstancia altamente negativa.

Durante el proceso electoral la importancia en la decisión de las autoridades locales se ve disminuida y los electores sólo centran su atención, principalmente, en la suerte de las candidaturas nacionales, que en la práctica y debido al fuerte centralismo que padecemos de seguro tendrán mucho más incidencia en la cotidianidad del elector y de su familia.

Una vez concluido el proceso electoral se produce un alejamiento entre las autoridades locales electas y los electores.

Los funcionarios elegidos se convierten no en representantes de la comunidad, y por lo tanto de sus intereses, sino del partido político a que pertenecen.

En el Distrito Nacional se produce con más fuerza esta difusión de la representatividad, por lo extenso de la demarcación territorial que éste abarca y porque los candidatos no representan formalmente un sector, zona o barrio, lo que facilitaría en cierta medida la relación directa entre electores y representantes y exigencia de responsabilidad de estos con aquellos.

Por lo que para paliar esta situación proponemos una reforma de la legislación, estableciéndose la correspondencia entre la demarcación territorial y su regidor de manera que la comunidad o barrio sepa a quién dirigirse para sus problemas.

De la lectura del artículo 83 de la Constitución se desprende la intención del Constituyente de dotar a los Ayuntamientos de la necesaria autonomía que le permita el ejercicio de sus funciones.

A diferencia de lo que sucede en las legislaciones de otros países, la nuestra no define expresamente en qué consiste la autonomía municipal.

Una de las notas características del municipio es su autonomía, que es una consecuencia de la descentralización del Estado, produciéndose una delegación de autoridad, un traspaso de poder en lo político, administrativo y financiero.

Los autores coinciden al establecer las notas que componen la referida potestad de los municipios de autogobernarse. A saber:

1. Elección de parte de la comunidad de las autoridades locales (autonomía política).
2. Las decisiones de sus agentes no están sometidas a la revisión, ratificación, modificación o revocatoria de parte de órganos diferentes a las autoridades de Justicia. (Autonomía Administrativa).
3. El establecimiento de un patrimonio y rentas propias suficientes para atender sus fines. (Autonomía Económica).

De la elección de las autoridades municipales ya hemos hecho referencia, por lo que procederemos a continuación a analizar la autonomía administrativa y económica del municipio en nuestro país.

II. Autonomía administrativa y financiera

Los municipios y el Distrito Nacional, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, están dotados de personalidad jurídica por lo que podrán por sí mismos ejercer sus derechos y contraer sus obligaciones en su propio nombre y bajo su exclusiva responsabilidad.

Gozan los Ayuntamientos de la facultad de reglamentar todo lo relativo a su organización interior y a la de su personal, las oficinas y los servicios que de él dependan en cuanto no esté previsto en la ley.

* Cerro Palonio, Alberto, La Descentralización Municipal, 1988, pág. 51.

La ley otorga a los Ayuntamientos el derecho de administrar sus bienes y velar por su conservación y fructificación, así como por su mejor aplicación en provecho de los intereses municipales, ajustándose en todo a las disposiciones legales.

Sin embargo, el art. 55 de la Constitución de la República sujeta las ventas de inmuebles propiedad del Ayuntamiento a la autorización previa del Poder Ejecutivo, "con el objetivo de ofrecer la oportunidad de que esas ventas sean debidamente depuradas".

Esta disposición legal menoscaba la denominada **autonomía municipal**, ejerciendo el Poder Ejecutivo en este caso concreto un control jerárquico.

En la actualidad, el patrimonio o el presupuesto de los Ayuntamientos se nutren, principalmente, de las transferencias del gobierno central.

Esta situación evidentemente entra en confrontación con la denominada autonomía, que en forma vaga e imprecisa establece nuestra Constitución.

En efecto, de acuerdo con la legislación los Ayuntamientos del país deben de recibir el 20% de los ingresos que perciba el Estado por concepto de impuesto de Rentas Internas, constituyendo este tributo en la práctica la fuente de ingreso más importante de los Ayuntamientos.

La Liga Municipal Dominicana, tomando como base el número de habitantes de cada municipio, distribuye los ingresos indicados en el párrafo anterior, lo que ha traído muchas inconformidades entre los Ayuntamientos del país, alegando algunos en reiteradas ocasiones que resultan perjudicados con la participación de la Liga en el proceso de reparto.

En cuanto a la elaboración y ejecución del presupuesto de los Ayuntamientos, la ley establece serias limitaciones a la autonomía municipal, por la excesiva participación que otorga a la Liga Municipal Dominicana.

El legislador del año 1966 entendió que era necesario establecer "medidas que aseguren una adecuada inversión de los fondos municipales y que dotando al Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana de ciertas facultades de control efectivo no se menoscaba la

autonomía municipal por ser dicho organismo constituido por los propios Ayuntamientos reunidos en asamblea".

Por lo tanto, de acuerdo con la ley 673, una vez aprobado el presupuesto de Ingresos y egresos de los Ayuntamientos debe ser sometido al Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana quien podrá introducirle modificaciones que imponen a los Ayuntamientos.

Así mismo, las transferencias de fondos dentro de los presupuestos municipales deben ser aprobadas por el referido comité.

Debemos hacer notar en esta parte que las disposiciones arriba indicadas contradicen lo que establece el art. 63 de la ley sobre autonomía municipal cuando expresa:

La Liga Municipal Dominicana no tendrá facultad para intervenir en el funcionamiento de los Ayuntamientos y por consiguiente, su misión queda limitada en lo que respecta a esos organismos a un asesoramiento meramente técnico, en materia de servicios de utilidad pública, presupuestaria, urbanística y de construcciones.

En cuanto a la potestad de los Ayuntamientos de fijar arbitrios y contratar empréstitos, la ley reserva al Poder Ejecutivo, en la persona del Presidente la facultad de aprobación definitiva. Veamos:

1. La ley No. 180 del 12 de abril de 1966 que consagra la Autonomía Municipal en lo que refiere al establecimiento de arbitrios por los Ayuntamientos, establece que éstos se someterán previamente al Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretario Técnico de la Presidencia para su estudio y recomendación al Poder Ejecutivo, a quien concede el art. 55 de la Constitución la facultad de derogar por decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos.
2. El Presidente de la República de acuerdo a lo que establece el art. 55 de la Constitución debe aprobar o no los contratos de préstamos suscritos por los Ayuntamientos cuando constituyan en garantía inmuebles o recetas municipales.

En sentido general, los Ayuntamientos del país operan con grandes déficits presupuestarios en un obstáculo para el cumplimiento de sus funciones.

La situación de crisis económica señalada, entre otras, ha facilitado que el gobierno central pueda invadir el campo de competencia de los

gobiernos locales, asumiendo su rol y sustituyéndolos, quedando los Ayuntamientos prácticamente para recoger la basura.

Estas actuaciones del gobierno central son producto, también, de la ausencia de claridad y precisión de que adolece nuestra legislación al momento de definir de forma clara y precisa las competencias entre los ámbitos nacionales y locales.

A título de ejemplo podemos señalar el proceso de remodelación urbana ejecutada por el Poder Ejecutivo durante la pasada administración, en el que entendemos no se tuvo en cuenta las prerrogativas del Ayuntamiento del Distrito Nacional en el diseño, planificación y ejecución de estas acciones relativas al reordenamiento de la ciudad.

Resulta hasta cierto punto ilógico que decisiones que afectan tan directamente el desenvolvimiento de la vida de los ciudadanos sean tomas por el gobierno central, desconociendo el papel del gobierno local como el canal más idóneo de comunicación del ciudadano-vecino con las estructuras políticas.

Además, creemos que en el momento oportuno debe operarse en nuestro país una redistribución de las responsabilidades, porque si por ejemplo el municipio está encargado de planificar el desarrollo de la ciudad, cómo es posible que sea ajeno a la planificación, funcionamiento y desarrollo de servicios básicos como la luz, el agua y transporte.

Debemos precisar, sin embargo, que para fortalecer el municipio no basta con que se establezca claramente en la ley su esfera de competencia, dotarlo de una real autonomía, sino que resulta indispensable garantizar la participación efectiva y activa de la comunidad del gobierno local.

III. La Participación Comunitaria en el Gobierno Municipal

En adición a la crisis de autonomía que padecen nuestros municipios, podemos señalar la ausencia de la comunidad en el gobierno local.

La revisión de la legislación municipal vigente nos permite afirmar que el legislador dominicano no previó mecanismos de participación del pueblo organizado en los procesos políticos y administrativos de los Ayuntamientos.

Transcurrido cada 4 años el episodio de las elecciones nacionales y municipales, generalmente, el ciudadano común, la comunidad, no participa en la gestión municipal "recibiendo sólo los efectos de la ineficiencia de las autoridades y de la centralización progresiva hacia niveles nacionales de tareas tradicionalmente considerada de carácter local".

1. El Ayuntamiento del Distrito Nacional crea mediante acto administrativo, las juntas de vecinos como "núcleos sociales, barriales o sectoriales que aglutinen personas de una demarcación territorial definida, con problemas comunes" (ver pautas generales para juntas de vecinos).

Para la reglamentación y fomento de las juntas de vecinos el Ayuntamiento elaboró unas pautas generales y un manual de funcionamiento del Consejo Directivo.

De acuerdo con lo que establecen estos documentos, las juntas de vecinos han sido creadas para que constituyan una instancia de colaboración de la comunidad con el Ayuntamiento.

Las atribuciones de las juntas tanto en el Ayuntamiento como dentro del perímetro que les ha sido designado no han sido definidos, por lo que eventualmente su participación puede quedar reducida a un nivel marginal.

Jerárquicamente, están colocadas las juntas de vecinos como una instancia que depende del Ayuntamiento del Distrito Nacional y su Directiva, para ser reconocida como tal, debe ser juramentada por el Síndico o su representante quien además formará el acta constitutiva.

2. Los cabildos abiertos que existieron en España hasta el Siglo XIV han sido establecidos mediante resolución del Ayuntamiento, los cuales constituyen una forma de participación, de ejercicio de la democracia en forma directa.

En las sesiones de cabildo abierto pueden participar cualquier múnipe u organización que desee plantear a la Sala Capitular los problemas que afectan a su comunidad o necesidad.

A diferencia de lo que sucede en las legislaciones de otros países, como México, Venezuela y Costa Rica, la nuestra se refiere a los cabildos abiertos indicando su naturaleza, procedimiento y los casos en que proceden.

Constituyen a nuestro entender una necesidad rescatar de alguna forma las experiencias de los cabildos abiertos y las juntas de vecinos, para sistematizarlas y ser tenidas en cuenta al momento del establecimiento en la ley de los mecanismos de participación de los vecinos en el municipio.

A modo de Conclusión.

Desde hace ya algún tiempo las comunidades, a través de sus organizaciones, han venido reivindicando el derecho que les asiste de participación real en los diferentes niveles del Estado.

Este reclamo implica un cuestionamiento profundo de las actuales estructuras locales y nacionales, que se caracterizan por una excesiva centralización, y del ordenamiento jurídico que excluye la participación.

Evidentemente, la legislación municipal en nuestro país no se corresponde con las necesidades actuales y la crisis de los municipios en cierta medida son un reflejo de esta situación.

No obstante, creemos que no debemos quedarnos en simples lamentaciones sino que debemos iniciar un proceso conjunto de estudio, diálogo y reflexión que nos lleve a alternativas de consenso en torno al problema de nuestros municipios.