

El Municipio en la República Dominicana

Lic. Rafael Santana Viñas, MED *

El municipio podría definirse como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado. Está presidido por un Ayuntamiento que es un organismo de gobierno, integrado por Regidores que constituyen el cuerpo legislativo y de fiscalización; por el Síndico y el Vicesíndico. El Síndico es el ejecutivo del gobierno local.

Origen y Evolución Constitucional

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

Los ayuntamientos o cabildos durante la colonia tenían funciones normativas, jurisdiccionales, impositivas y recaudadoras de impuestos, arbitrios y tributos en general que engrosaban los fondos de la Corona española.

Durante el dominio francés, que se inició con la firma del Tratado de Basilea en 1795, la Constitución Política Francesa en su artículo 3 estableció que Francia estaba dividida en 89 departamentos y estos a su vez se dividían en cantones y cada cantón en comunes. Más adelante, el artículo 6 disponía que las colonias francesas son parte integrantes de la República y estaban sometidas a la misma ley constitucional. El artículo 7 expresamente consignaba que “La Isla de Santo Domingo, cuyo cuerpo legislativo determinará la división en cuatro departamentos por lo menos y en seis a lo más”. La Asamblea de entonces dividió la

Isla en dos Departamentos: el Oriental con su capital Santo Domingo, el del Norte o Cibao con su capital Santiago de los Caballeros, y a los municipios se les cambió el nombre denominándolos parroquias.

El 26 de julio del 1801, la Asamblea Central vota la ley para regular la administración municipal. En ella se disponía que en cada territorio o parroquia existiera un Ayuntamiento que estaría compuesto por un Alcalde y cuatro Regidores. El Alcalde tenía atribuciones administrativas entre las cuales se encontraban, administrar justicia menor; que es lo que nuestra legislación actual llama infracciones de simple policía y Registros Civiles que consistía en anotar los actos de registro y traspaso de las propiedades y negocios realizados en el municipio

En 1808, con el triunfo de la Guerra de Reconquista y la celebración de la Asamblea en el paraje de Bondillo, el 12 de diciembre de 1808, se tomaron una serie de Resoluciones que fueron recogidas en el Acta de Bondillo, instrumento constitucional del momento, que en su numeral cuarto estableció que “el sistema administrativo y judicial continuarían como antes hasta que se hiciera una organización provincial arreglada a las leyes del Reino y Ordenanzas Municipales”.

El 19 de julio de 1812, fue puesta en vigor la Constitución de Cádiz en los territorios españoles de la Isla de Santo Domingo. Por los vaivenes políticos en la metrópolis fue abolida en 1814 y restablecida en junio de 1820. Respecto al régimen municipal establecía en su artículo 310 y siguientes que “los pueblos que tuvieran por lo menos un vecindario

“Al proclamarse la Independencia de lo que hoy es la República Dominicana, el 27 de febrero del 1844, y elaborarse la primera Constitución, nuestro insigne y padre fundador Juan Pablo Duarte y Diez y los Trinitarios proponían que para la mejor y más pronta expedición de los negocios públicos se distribuyera el Gobierno en: Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, sin importar el orden de los poderes del naciente Estado dominicano”.

de mil almas, tenían derecho a un Ayuntamiento”. Existía una estructura de gobierno municipal compuesto por uno o más alcaldes, varios regidores y Procurador Síndico. La Presidencia correspondía al jefe político donde lo hubiere o al Alcalde o primer Alcalde en caso de haber dos (Art. 309). Se estima que para esa época, conforme a la nomenclatura establecida por la Constitución de Cádiz, funcionaron 21 ayuntamientos.

El 1º de diciembre de 1821, quedó instituido el “Estado Independiente de la Parte Española de Haití” dentro del cual se firmó el Acta Constitutiva del Gobierno Provisional que en su artículo 19 dejó claramente establecido “Por ahora, y mientras no se disponga otra cosa, continuarán los Ayuntamientos existentes denominándose municipales, y bajo la forma de su elección y renovación en las épocas y partes señaladas; pero en cuanto a sus funciones y facultades se atenderán a las que tenían y tienen por las Leyes de Indias, ya la policía de los pueblos”. Esta situación que no llegó a cristalizarse sólidamente en todo el territorio nacional, terminó de manera definitiva el 9 de febrero de 1822 con la entrada y ocupación de la ciudad de Santo Domingo, por el Presidente de Haití Juan Pedro Boyer y sus tropas.

El régimen municipal durante los 22 años de la invasión haitiana, mantuvo su nomenclatura sobre la base de la herencia francesa, por tanto, las regiones estuvieron divididas por departamentos y estos a su vez en distritos y comunas, conforme a las Constituciones Haitianas de 1816 y 1843.

Al proclamarse la Independencia de lo que hoy es la República Dominicana, el 27 de febrero del 1844,

“Curiosamente, en la Reforma Constitucional de 1865, con posterioridad a la Anexión a España, los temas municipales fueron erigidos como cuarto poder del Estado, donde en virtud de su artículo 93 se establecía “El Poder Municipal se ejerce por las Juntas Provinciales que crea esta Constitución, por los Ayuntamientos de las Comunes y demás funcionarios municipales que la ley establezca”.

y elaborarse la primera Constitución, nuestro insigne y padre fundador Juan Pablo Duarte y Diez y los Trinitarios proponían que para la mejor y más pronta expedición de los negocios públicos se distribuyera el Gobierno en: Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, sin importar el orden de los poderes del naciente Estado dominicano. Para los fundadores de la República el Municipio constituía un poder del Estado.

Sin embargo, al sancionarse nuestra primera Carta Magna, el 6 de noviembre de 1844, se estatuyó en el artículo 159 lo siguiente: “habrá un ayuntamiento en cada Común en que lo había en el año de 1821, y la ley podrá establecerlos en las demás Comunes que convenga; sus vocales serán electos por las respectivas Asambleas Primarias, y serán presididas por el Alcalde o Alcaldes que ellos mismos elijan de entre sus miembros. Sus atribuciones y organización serán fijadas por ley”.

En determinados momentos históricos, los ayuntamientos, han tenido el control político y económico de los municipios, así como la Ley No. 32 del 2 de mayo de 1845, delega la administración a los ayuntamientos, tal y como era en 1821. A esta regla normativa se le atribuyó rango constitucional cuando en la reforma de 1854 en su artículo 117 los ayuntamientos encabezaban el gobierno económico y político de los pueblos. Esta nomenclatura fue reiterada en la segunda reforma de 1854 y en la de 1858.

Curiosamente, en la Reforma Constitucional de 1865, con posterioridad a la Anexión a España,

los temas municipales fueron erigidos como cuarto poder del Estado, donde en virtud de su artículo 93 se establecía “El Poder Municipal se ejerce por las Juntas Provinciales que crea esta Constitución, por los Ayuntamientos de las Comunes y demás funcionarios municipales que la ley establezca”. Dicho tratamiento fue mantenido durante la reforma de 1866, pero suprimido en 1872, cuando se restablecieron los principios de la reforma constitucional de 1854.

En la reforma de 1874 les fue suprimido el control político dentro de su jurisdicción, quedando sometidos a las Cámaras Legislativas para fines los de aprobación de cualquier reglamentación concerniente al arreglo de la policía urbana y rural. En ese mismo orden, la reforma de 1878 confirió a los ayuntamientos una auténtica autonomía presupuestaria, toda vez que los ayuntamientos votaban anualmente el presupuesto de sus ingresos y gastos y gozaban de independencia en lo relativo a la ejecución de sus atribuciones administrativas. Sin embargo, para imponer cualquier arbitrio municipal tenían que pedir aprobación al Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de lo Interior, la cual estaba supeditada a una opinión final favorable del Senado.

Es preciso destacar que con relación a la parte *in fine* del párrafo anterior relativa a la aprobación de los arbitrios, la norma fue evolucionando con las reformas constitucionales de 1879, 1880, 1881, 1887, 1896 y 1907, donde claramente se fue evidenciando como el Poder Ejecutivo fue monopolizando y congestionando el Despacho del Presidente de la República con la centralización exclusiva para la

aprobación de aquellos arbitrios municipales que no tenían naturaleza de impuesto, los cuales tenían que ser sometidos a las Cámaras Legislativas vía el Ministerio de lo Interior:

La Reforma Constitucional de 1908, incluyó a los ayuntamientos el gobierno administrativo de las Comunes y con el consentimiento del Congreso Nacional podían establecer toda clase de arbitrios que se refiera a usos y consumos en la Común. Vale destacar que esta disposición extraída de los artículos 77 y 78 de la Carta Magna de entonces, atribuía mayores elementos de independencia auténtica a los ayuntamientos del país.

En término de leyes adjetivas, la historia municipal tiene sus inicios con la Ley No. 5189 del 11 de enero de 1913. Esa Ley, estableció la organización comunal, lo que es hoy la Organización Municipal Dominicana.

En la segunda reforma constitucional efectuada el 20 de junio de 1929, quedó establecido como párrafo del artículo 77 que “los extranjeros varones mayores de edad y con una residencia de más de cinco años en la Común que los elija pueden ser regidores en las condiciones que establecen las leyes”.

En la reforma de 1955, quedó instituida la distinción entre el Distrito Nacional y los Municipios, toda vez que otorgó rango constitucional al organismo que gobierna dicho Distrito denominado el Consejo Administrativo del Distrito Nacional, quedando sujeto sus integrantes a la designación y remoción por el Poder Ejecutivo. En el caso de los municipios, su gobierno estaría a cargo de los Ayuntamientos, cuyos

“Es oportuno citar, que la afirmación de “extranjeros varones”, utilizada en otros regímenes constitucionales fue sustituida por “los extranjeros mayores de edad” lo cual elimina la configuración de una discriminación constitucional hacia la mujer extranjera, de poder acceder a los cargos municipales bajo las condiciones establecidas en la ley de entonces”.

síndicos y regidores serían nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo. Nótese que desde 1844, dichos funcionarios eran elegidos por voto directo de los pueblos, sin embargo, en esta reforma cayeron en la centralización de la Administración que ejercía el Poder Ejecutivo.

En 1960, se produce una nueva reforma constitucional, donde se enuncia en el artículo 81 que el Gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estarán cada uno a cargo de un Ayuntamiento, por lo que el otrora Consejo Administrativo del Distrito Nacional había sido eliminado. Asimismo, se retornó a la modalidad de elección popular para los síndicos y regidores. Es oportuno citar, que la afirmación de “extranjeros varones”, utilizada en otros regímenes constitucionales fue sustituida por “los extranjeros mayores de edad” lo cual elimina la configuración de una discriminación constitucional hacia la mujer extranjera, de poder acceder a los cargos municipales bajo las condiciones establecidas en la ley de entonces.

En 1961 se dictó la ley No. 5622 sobre autonomía municipal, a partir de la cual los ayuntamientos comenzaron a funcionar como verdaderos gobiernos locales sin que fuera necesaria la autorización del Presidente de la República, o cualquier otro funcionario para realizar sus actividades, y así está consignado en los Arts. 1 y 2 de dicha ley que establece como normas inherentes a la autonomía municipal, que los ayuntamientos no requerirán autorización del Presidente de la República para realizar actos de las funciones que establece la ley. No obstante, posteriormente se han dictado leyes que han

“... posteriormente se han dictado leyes que han cercenado la autonomía municipal restringiéndole su capacidad de establecer arbitrios y tasas por servicios, así como el requerimiento de la aprobación de la Liga Municipal Dominicana para la ejecución de proyectos, presupuestos y demás actos inherentes a sus funciones”.

cercenado la autonomía municipal restringiéndole su capacidad de establecer arbitrios y tasas por servicios, así como el requerimiento de la aprobación de la Liga Municipal Dominicana para la ejecución de proyectos, presupuestos y demás actos inherentes a sus funciones.

En la Constituyente de 1963, se varió el término de síndico por el de alcalde y se otorgó autonomía a los ayuntamientos. Fue suprimida la posibilidad de que extranjeros pudieran desempeñar los cargos municipales, estableciendo que solamente los naturalizados mayores de edad podían ejercerlos, siempre y cuando tuvieran más de dos años de residencia en la jurisdicción correspondiente.

En la reforma de 1966, se reestableció la nomenclatura constitucional referente al Distrito Nacional y los municipios que se había establecido en 1960, agregando algunas disposiciones adicionales referentes al manejo de su presupuesto y el establecimiento de arbitrios. Dicha disposición se mantiene vigente hasta la fecha, toda vez que las reformas de los años 1994 y 2002, no modificaron en parte tales artículos.

Salvo la experiencia citada en la reforma 1865, en ningún otro momento histórico de nuestras constituciones políticas se ha consignado el municipio como un poder del Estado, sino como una división política administrativa con un organismo de gobierno denominado Ayuntamiento, cuyas funciones y atribuciones el constituyente ha dejado delegadas a que lo establezca el legislador ordinario.

En la actualidad, los ayuntamientos municipales y el del Distrito Nacional, están regidos para su organización y funcionamiento por las leyes Nos. 3455 y 3456 del 1952 sobre Organización Municipal y del Distrito Nacional. Estas leyes fueron modificadas significativamente por la ley No. 5622 del 1961 sobre Autonomía Municipal.

Bibliografía

Amaro Guzmán, Raymundo: *Constitución Política y Reformas Constitucionales (1947-1966)*, Vol. III, Ediciones UASD-ONAP, Santo Domingo, 1995.

Campillo Pérez, Julio Genaro: *Constitución Política y Reformas Constitucionales (1492-1844)*, Vol. 0, Ediciones UASD-ONAP. Santo Domingo, 1995.

De Pansey, Henrion: *Del Poder Municipal*, Imprenta de F. Antonio Álvarez,, Caracas, 1850.

Peña Batlle, Manuel Arturo: *Constitución Política y Reformas Constitucionales (1844-1942)*, Vols. I y II. Ediciones UASD-ONAP, Santo Domingo, 1995.

Pérez Ramírez, Sucre: *Legislación y Procedimientos Municipales en Rep. Dominicana*, Editora Centenario, Santo Domingo, 2002.

Santo Domingo. Ayuntamiento del Distrito Nacional: Historia de los Ayuntamientos, <http://www.adn.gov.do>

Santo Domingo, Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP): *Manual de Organización del Estado Dominicano*, Ediciones ONA.

* El autor es Abogado, tratadista de Derecho Público