

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán D.N.

DETEREL 0139/2016

A la : Comisión Especial

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood,**
Coordinadora de Comisiones Permanentes

CC : **Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria Departamento Técnico de Revisión Legislativa

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Informe sobre proyecto de ley de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a la Administración Local y modifica la ley 176-07, del Distrito Nacional y Los Municipios.

Ref. : **Exp. No.02628, of. 002191, d/f 28/6/2016**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto, le indicamos lo siguiente:

Contenido

Se trata del Proyecto de Ley cuyo objeto es establecer los criterios para la transferencia de competencias a los municipios, competencias ejercidas por el Estado.

Sustento constitucional de la iniciativa

Esta iniciativa encuentra su sustento constitucional en el artículo 204 de la Constitución, que establece: "El Estado propiciará la transferencias de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta constitución y la ley. La implementación de esta

transferencia conllevará políticas de desarrollo institucional, capacidad y profesionalización de los recursos humanos.

Procedimiento de Aprobación:

Este proyecto de ley tiene como objeto principal, regular lo relativo a la transferencia de competencias Estado a los municipios, principalmente aquellas realizadas por el Poder Ejecutivo, las cuales no constituyan competencias exclusivas. Como expresamos, su sustento como tema legislativo está consagrado en el artículo 204 de la Constitución. Por su naturaleza, no es un tema de los cuales poseen reserva de ley orgánica, al tenor de lo establecido en el artículo 112 de la Constitución, que reza: **Artículo 112.- Leyes orgánicas. 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 defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.**

Sin embargo, en su contenido el proyecto modifica la ley 176-07, la cual posee reserva orgánica, al tenor de lo establecido en el artículo 203 de la Constitución, que refiere a la Ley Orgánica de Administración Local como la que regula la administración local.

Como se observa, se trata de una ley cuyo tema no es de naturaleza orgánica, sino ordinaria, pero modifica una ley orgánica. En efecto, las leyes orgánicas, si bien no poseen supremacía ni jerarquía sobre las ordinarias, sí ameritan de otra ley orgánica para ser modificadas o abrogadas, lo cual no ocurre en la especie.

Asimismo, temas que no sean de naturaleza orgánica no pueden aprobarse como orgánicos, a pena del riesgo de ser inconstitucionales. De allí que el legislador está impedido de aprobar leyes ordinarias como orgánicas por el hecho de que su contenido toquen leyes orgánicas. En estos casos, la doctrina y la jurisprudencia constitucional comparada han concluido que las leyes así aprobadas no son aplicables.

Por tanto, no es posible aprobar las modificaciones a una ley orgánica por una ley cuyo tema es ordinario y como tal se aprueba, no se produce una modificación a ley orgánica que se pretende modificar, por la invalidez de la misma al no encontrarse dentro de un tema de naturaleza orgánico.

Es por ello que las modificaciones pretendidas a la ley 176-07, del distrito nacional y los municipios no pueden realizarse dentro del contexto de la ley objeto de estudio, por su naturaleza ordinaria. Lo recomendable en estos casos es aprobar otra ley, la cual si posee la característica de orgánica.

Análisis Técnico

Del análisis técnico del proyecto de ley observamos lo siguiente:

1. El capítulo I del Proyecto tiene como epígrafe disposiciones generales. El uso de este epígrafe es muy común para identificar las disposiciones iniciales de las leyes, sin embargo es erróneo. Las disposiciones generales están reservadas para aquellos mandatos que normalmente son de aplicación en el texto, no informativos, los cuales no pueden ser colocados, con su contenido, dentro de las divisiones superiores.
 - 1.1. Las disposiciones que inician las normas son netamente informativas, y sirven de base y guía adecuada para la correcta aplicación de la ley, estas incluyen: El objeto, ámbito de aplicación, definiciones y principios, siempre que como tal lo amerite.
 - 1.2. En la especie, el epígrafe del capítulo I debe decir: **DEL OBJETO, PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS.**

2.- Asimismo, la denominación “capítulo” se encuentra en minúscula, como una regla coherente y, además, basado en criterios diferenciadores, es recomendable que todas las estructuras superiores y sus epígrafes estén identificados en mayúscula: **CAPÍTULO I**

3.- Para la división de los artículos, el proyecto a empleado el literal. Al efecto, si bien el literal es una división usual en las leyes, lo recomendable es su división en numerales y estos a su vez en literales, a los fines de una adecuada homogenización. Por tanto, la división de los principios y otros mandatos deben ser así: 1) ..., 2)...

Análisis Constitucional

1.- Si bien, como expresamos, la modificación a la Ley 176-07 no es posible realizarla en el marco de este proyecto objeto de estudio, entraremos a analizar algunos elementos propios de la indicada modificación. Si bien el proyecto modifica varios artículos, nos concentraremos en analizar la supresión de los literales h y n del artículo 52 y las modificaciones del artículo 79 y el 81.

2.- Las supresiones de los literales h y n del artículo 52, persiguen eliminar la posibilidad de que el ayuntamiento ejerza la aprobación de las decisiones emanadas de las juntas municipales, relativo a ratificar los presupuestos de ellos y conocer y aprobar los informe trimestrales que ellos emitan. Asimismo, el artículo 79 busca ampliar las atribuciones de los distritos municipales, para consignar que estos realizarán todas las competencias propias de los municipios. Por igual, el artículo 81 consigna que los electores de los distritos municipales no votarán por el alcalde del municipio y cambiar los mecanismos de llenar las vacantes.

2.1.- Si bien constituyen mandatos diferenciados, en esencia trata de un mismo tema: Instituir la plena autonomía e igualdad entre los distritos municipales y los municipios. Como tales, lo analizaremos en forma conjunta.

2.1.- La organización territorial y administrativa dominicana, según lo establecido en la Constitución de la República, está integrada por regiones administrativas, por provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes, recayendo en los municipios y los distritos municipales una autonomía administrativa, como bases de la administración local.

2.3.- En el plano de la administración local, está organizada sobre criterios de orden territorial, cuya organización crea niveles de jerarquía y dependencia. Así, los municipios constituyen la unidad totalitaria por excelencia, integrada por distritos municipales, secciones y parajes; a su vez, los distritos municipales se integran por secciones y parajes y las secciones solo por parajes. La división tiene por objeto crear espacios territoriales de gobierno local, en el cual los incumbentes ejerzan sus atribuciones, dando un criterio más directo y personal a la administración y a la solución de problemas colectivos. En este aspecto, el municipio esta dirigido por un alcalde y el consejo de regidores, el distrito municipal por un director y los vocales y la sección y parajes por alcaldes pedáneos y sus ayudantes. Todos ejercen funciones dentro del radio del territorio al cual pertenecen.

2.3.- Dentro de la organización territorial, por la dimensión de la población sobre la que recae, reviste especial atención los municipios y sus dependencias: los distritos municipales. Los municipios son las unidades territoriales básicas del Estado dominicano, que posee autonomía administrativa y financiera. De ellos, asentados dentro el radio de su territorio, se encuentran los distritos municipales, los cuales son unidades desconcentradas del municipio, dirigidas a administrar áreas del territorio que por su población y necesidades particulares y diferenciadas amerita de una atención más adecuada y directa. Son en si mismo, dependencias del mismo municipio con capacidad para la autoadministración, pero bajo la supervisión general del órgano territorial al que pertenecen.

2.4.- Sobre los distritos municipales el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0152/13, del 12 de septiembre de 2013, consideró que su creación: **se sustenta en la necesidad de eficientizar la administración local de los municipios en áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares, atendiendo a los principios de descentralización, como proceso que busca transferir funciones, competencias y recursos a los gobiernos de los municipios;** asimismo, en la misma sentencia estatuyó que funcionan como una: **desconcentración, como delegación de autoridad y funciones a un nivel jerárquicamente inferior.** Concluyó expresando: **Las juntas de distritos municipales, como división territorial del municipio, constituyen el mecanismo institucional mediante el cual se concretizan las decisiones emanadas del concejo de regidores del ayuntamiento.**

2.5.- En este punto de vista, los distritos municipales son dependencias territoriales desconcentradas de los municipios, con autonomía administrativa y financiera, que funcionan en

lugares diferenciados, pero que dependen de este en el plano de la supervisión de sus ejecutorias.

2.6.- Dados así las cosas, los distritos municipales no pueden poseer atribuciones iguales al municipio, sin que estos puedan ejercer los criterios de supervisión de las ejecutorias, lo que no colide con su capacidad administrativa, sino que se ubica dentro del orden lógico de dependencia de la organización territorial.

3.- Por otra parte, el proyecto de ley persigue que los electores que pertenecen a un distrito municipal no puedan elegir al alcalde del municipio y a los regidores.

3.1.- Sobre este tema, queda claro las razones por las cuales los electores de los distritos municipales participan en la elección del alcalde del municipio: a) Estos electores pertenecen al municipio como unidad territorial superior y al distrito municipal como unidad inferior; b) Por constituir cuerpos desconcentrados es necesaria la participación de estos electores en la elección, dado que los alcaldes y regidores ejercerán la supervisión y vigilancia de la ejecución presupuestaria.

3.2.- El ejercicio del sufragio para elegir a los alcaldes y regidores se enmarca, además de la dependencia, en los criterios de legitimidad que da a la supervisión que deben realizar los alcaldes y regidores a las ejecutorias de los distritos municipales como órganos desconcentrados. Esta legitimidad se concreta en el sentido de que dichos electores eligen a quién o quiénes serán los supervisores de la indicada unidad territorial.

4.- Asimismo, es plausible observar que al estar concediendo a los distritos municipales plena independencia y atribuciones iguales al municipio, está creando una distorsión en la organización territorial, en el sentido de que ambos tendrían las mismas obligaciones y atribuciones, aun siendo uno dependiente del otro. Esto traería como consecuencia la existencia de dos unidades territoriales diferentes pero con las mismas atribuciones.

A partir de lo analizado, consideramos que las modificaciones a la ley 176-07, del distrito nacional y los municipio, es contraria a la Constitución y a los precedentes vinculantes dictados por el Tribunal Constitucional, principalmente su sentencia TC/0152/13.

Atentamente,

Welnel D. Félix. F.
Director