

**República Dominicana
Universidad Iberoamericana
UNIBE**



Escuela de Graduados

Proyecto de Investigación para optar por el título de

Magister en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal

Título del trabajo

Régimen de los tributos municipales: eficiencia recaudatoria de los gobiernos
locales

Sustentante

Eudy Alberto Jiménez Taveras

Asesor Metodológico

Oscar Valdez, M. A.

Los conceptos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de los sustentantes.

Santo Domingo, República Dominicana
agosto de 2021

ÍNDICE GENERAL

JUSTIFICACIÓN	iv
DELIMITACIÓN DEL TEMA	v
1. Delimitación temporal	v
2. Delimitación espacial	v
3. Delimitación sustantiva.....	v
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	vii
1. Enunciación del problema.....	vii
2. Descripción del problema.....	viii
3. Formulación del problema.....	viii
INTERROGANTES CLAVES	ix
MARCO TEÓRICO	x
1. Breves referencias a estudios sobre el tema.	x
2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.....	xi
3. Definición de conceptos básicos.	xiii
OBJETIVOS	xv
1. Objetivo general	xv
2. Objetivos específicos	xv
METODOLOGÍA	xvi
1. Tipo de investigación	xvi
2. Métodos	xvi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL COMO ENTE DE DESARROLLO	3
1.1 Aspectos preliminares	3
1.2 Descentralización de las administraciones locales: organización estatal del territorio	7
1.3 Marco normativo de las entidades públicas territoriales	10
CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	18
2.1 Evolución histórica de la autonomía financiera local	18
2.2 Enfoque general de las finanzas públicas locales	23
2.3 Régimen financiero de los gobiernos locales	25

2.4	Potestad tributaria de las entidades municipales: alcance, características y procedencia legal	27
2.5	Régimen de los tributos municipales	30
2.5.1	Imposición, ordenación y modificación de tributos	34
2.5.2	Clasificación de los tributos municipales	38
2.5.2.1	Ordenación de tributos municipales en leyes especiales	38
2.5.2.2	Ordenación de tributos en ordenanzas municipales	40
2.5.3	Exoneraciones o exenciones de arbitrios	43
CAPÍTULO III. LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES.....		44
3.1	Contexto actual en la recaudación de ingresos de los gobiernos locales..	44
3.2	Principales desafíos en la gestión financiera local.....	50
3.2.1	Capacidad administrativa y financiera	50
3.2.2	Capacidad de manejo de presupuesto.....	51
3.2.3	Capacidad de orientar la inversión hacia áreas vulnerables.....	52
3.3	Cooperación Intermunicipal: experiencias internacionales	53
3.4	Participación ciudadana en la fijación de arbitrios	55
3.5	Colaboración fiscal.....	56
3.6	La recaudación tributaria como soporte de desarrollo local: hacia un gobierno local transparente y eficiente	57
CONCLUSIÓN		61

JUSTIFICACIÓN

La relevancia jurídica de esta investigación se manifiesta en la falta de asunción de competencias relativas a la fijación de tributos municipales y a la capacidad recaudatoria que tienen los gobiernos locales. Esta insuficiencia financiera se refleja y es directamente proporcional al desarrollo del territorio y a la calidad de vida de las colectividades, indicando un tema interesante de abordar no solo porque implica una perspectiva jurídica tratable, sino por tratarse del desarrollo económico del territorio y, por ende, el de sus habitantes.

La intención de esta investigación radica en adaptar las competencias, capacidades y responsabilidades de los gobiernos locales dentro del ámbito del régimen financiero, ajustando el marco de competencias que establece la ley y fomentando mecanismos para eficientizar la recaudación de los tributos municipales a partir de figuras públicas o mixtas, incluyendo la asunción o transferencia de competencias financieras en la medida en la que la realidad territorial o capacidad institucional varíe en el tiempo.

El establecimiento de tributos municipales y su eficiencia en la recaudación son de suma relevancia debido a que se traduce, no solo a un tema de falta de figuras jurídicas precisas, sino a temas de factores económicos, que permitirán organizar, acordar o pactar entre diversos actores el desarrollo socioeconómico de los municipios, ya que en la actualidad la falta de asunción de dichas competencias de carácter financiero provoca una provisión ineficiente de los servicios, afectando de forma directa la calidad de vida de los habitantes.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

1. Delimitación temporal

La investigación que se configura en este trabajo de proyecto final cubre especialmente la eficiencia de la recaudación de tributos municipales a modo general de 2017 a 2019.

2. Delimitación espacial

Se concentrará en el ámbito de la República Dominicana.

3. Delimitación sustantiva

1) La Constitución de la República Dominicana (2015)

Arts. 199 y 200

2) Leyes que inciden en el control financiero de los gobiernos locales, como son:

- Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios, arts. 8-b, 15-8, 52-f, 59-g, 60, 109, 153, 154-y, 155, 255, 260, 271 al 296.
- Ley No. 125-01 General de Electricidad, art. 134
- Ley No. 423-06 Orgánica de presupuesto para el sector público, arts. 71 al 73.
- Ley No. 166-03 sobre ingresos municipales, art. 1, 3, 4.
- Ley No. 170-07 que instituye el presupuesto participativo municipal, art. 2.
- Ley No. 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, art. 2.
- Ley No. 498-06 de planificación e inversión pública, art. 1, 3-e, 4-g, 45-47.

- Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de control interno y de la Controlaría General de la República, arts. 2, 3.
 - Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas, arts. 2, 9.
 - Ley No. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo, art. 9 (3.1.1.2)
 - Ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario, art. 3
 - Ley 5-07, del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, arts. 1, 2, 3, 7-e, 9, 14, 15.
 - Ley No. 247-12 Orgánica de Administración Pública, arts. 3, 12 numeral 14, 39, 40, 41, 43, 46-49, 70-75
 - Ley No. 200-04 General de libre acceso a la información pública, arts. 1-b, 3-g, 23.
- 3) Decreto No. 85-15 que crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal y del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal, art. 3
- 4) Jurisprudencias del Tribunal Constitucional de la República Dominicana: TC 0067-13, TC 0100-13, TC 152-13, TC 0338-14, TC 260-15, TC 00418-15,

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Enunciación del problema

Actualmente, la baja autonomía tributaria en el ámbito municipal convierte a la administración pública local en un ente inoperante, impidiendo a su vez, que los gobiernos locales desarrollen políticas públicas que garantice derechos a favor de la comunidad. Sin embargo, esa baja autonomía no necesariamente se efectúa por carencias de leyes, sino por elementos de práctica en la organización, dirección y recaudación de los tributos municipales, que, si bien es cierto, pudiesen ser insuficientes, es importante que los que estén presentes en las leyes se puedan ejecutar y eficientizar de acuerdo con la ley.

En ese orden, nuestra Carta Magna 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, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes”*. En consonancia, el artículo 200 de la referida norma establece que *“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”*.

Para el caso en particular de los tributos municipales, República Dominicana presenta los índices de recaudación mas bajos de la región, lo que motiva la presente investigación.

2. Descripción del problema

En la actualidad, la administración tributaria municipal exhibe altas dificultades en la recaudación, dirección y organización de los tributos municipales, en la emisión y ejecución de ordenanzas y en el desarrollo de la gestión económica local, debido a una estructura de gobierno insuficiente, falta de capacidad técnica y carencia de normativas.

Estas responsabilidades dictadas por la ley se han convertido en un reto para los gobiernos locales, ya que se ha dificultado la coordinación de la administración financiera del ayuntamiento y sus subsistemas, entre ellos, el tributario municipal. Para ello, se requiere el análisis, diseño y evaluación de la política tributaria municipal y la elaboración de propuestas de resoluciones para actualizar el sistema tributario local que comprenda los estudios económicos necesarios, el marco legal vigente y la política de recaudo.

El sistema tributario municipal, de aplicación en el ámbito de su demarcación territorial, ha sido históricamente insuficiente, no solo en la parte normativa, sino también, en la estructura y en el ejercicio de la recaudación. La actual política recaudatoria conlleva a la administración municipal a falta de recursos económicos para brindar servicios públicos de calidad, afectando de forma directa el desarrollo del territorio y la calidad de vida de los habitantes.

3. Formulación del problema

¿Qué impacto tiene la aplicación del régimen tributario municipal en la eficiencia recaudatoria de los gobiernos locales?

INTERROGANTES CLAVES

1. ¿Cómo está compuesto el régimen de los municipios bajo el marco de la Constitución?
2. ¿Se considera que existe autonomía tributaria municipal en el ordenamiento jurídico actual?
3. ¿De qué manera se implementa el contenido y alcance de la potestad tributaria municipal?
4. ¿Cuál es el procedimiento para fijar arbitrios y a cuál control está sujeto?
5. ¿Cómo se regula la imposición, ordenación y modificación de los tributos municipales?
6. ¿Cómo se clasifican los tributos municipales en base a la potestad tributaria reconocida legalmente?
7. ¿Qué comprende el análisis, diseño y evaluación de la política tributaria municipal?
8. ¿Resultan los estudios económicos un factor decisivo en la elaboración de la actualización del sistema tributario municipal?
9. ¿Cómo podemos medir el nivel de eficiencia en la recaudación de los arbitrios?
10. ¿Cuáles figuras jurídicas se podrían proponer para efficientizar la recaudación de los tributos municipales?
11. ¿Cuáles mecanismos de colaboración interadministrativa existen entre la Administración Tributaria del Estado y la municipal?

MARCO TEÓRICO

1. Breves referencias a estudios sobre el tema.

Belduma Vásquez, Sonia Ivonne. La recaudación tributaria como soporte de desarrollo local en América Latina. Universidad Técnica de Machala, disponible: 6 de junio de 2021, <http://repositorio.utmachala.edu.ec/handle/48000/11781>

Alcantar, Cristian, Palos Sosa, Martha et Flores Ortega, Gerardo. Propuesta de política pública transversal para el cumplimiento de la corresponsabilidad recaudatoria, disponible: 10 de junio de 2021, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552019000100145

Valles Giménez, Jaime, Zárate Marco, Anabel. Cuantificación del ejercicio de la potestad tributaria municipal: el caso Español. Estructura e historia económica y economía pública, Universidad de Zaragoza, disponible: 7 de junio de 2021, <https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Reus2015/htdocs/pdf/p1492.pdf>

Barcelata-Chávez, Dr. Hilario, Ruiz-Ramírez, Dr. Juan. Desarrollo económico municipal y finanzas públicas locales. Universidad Veracruzana, disponible: 12 de junio de 2021, <https://www.uv.mx/personal/hbarcelata/files/2014/05/Desarrollo-economico-municipal-y-Finanzas-publicas-locales.pdf>

Saavedra Sandoval, Renán, Delgado Bardales, José. La recaudación tributaria municipal 2020, Ciencia Latina Revista Multidisciplinar, disponible: 11 de junio de 2021, <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/109>

Revista científica del Ministerio de Administración Pública (MAP). Reforma Municipal en la República Dominicana, disponible: 28 de mayo de 2021, <https://map.gob.do/bcap/v/c/117/Revista-Cient%C3%ADfica-Reforma-Municipal-en-la-Rep-Dom#>

Guillermo Peón, Sylvia Beatriz, Vargas Casimiro, Israel. Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica, disponible: 12 de junio de 2021, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-66222017000100035&script=sci_abstract&tlng=pt

Umana García, Fernando. Realidad y perspectivas para el sistema de recaudaciones en el Ayuntamiento de Altamira, República Dominicana. Estudios avanzados sobre los Gobiernos Locales, Voxlocalis, disponible: 11 de junio de 2021, <https://old.voxlocalis.net/revistas/num21/doc/fernando%20umana.pdf>

Carhuatanta Valdivia, Jefferson Halley, Vásquez Erickson. Estrategias de cobranza para mejorar la recaudación de arbitrios municipales en la municipalidad distrital de Jose Leonardo Ortiz, 2014-2016, Universidad Señor de Sipaan, disponible: 8 de junio de 2021, <https://repositorio.uss.edu.pe/handle/20.500.12802/5885>

Aguilar Grau, Petronila. Estrategias de cobranza y los impuestos tributarios de la municipalidad provincial de Talara, Universidad Cesar Vallejo, disponible: 6 de junio de 2021, <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/52572>

2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.

Según Gómez (2021) “el país ha avanzado en detener la proliferación de gobiernos locales, dándole mayor transparencia y predictibilidad al proceso de transferencias y fortaleciendo la gestión municipal a través de proyectos informáticos de administración financiera (SIFMUN) para dotarlos de los recursos y herramientas necesarios para su modernización. Si bien todo ello se encuentra en el camino correcto, la pregunta que se plantea es como mejorar el nivel de ingresos propios de los gobiernos subnacionales y fortalecer así la autonomía y el autogobierno de los ayuntamientos y por lo tanto fortalecer la democracia participativa. Dada esta

situación, se proponen las opciones de transferir a los municipios el impuesto a las viviendas suntuarias y el impuesto a la circulación de vehículos automotores”.

Por su parte, Jiménez (2021) expresa que “el debate de la autonomía financiera municipal adquiere la mayor complejidad en la región por las implicaciones centralistas que provienen del siglo pasado y que no fueron resueltas en reformas modernistas del siglo pasado. Actualmente los marcos Constitucionales en la región establecen que los Congresos y Asambleas Legislativas tienen con exclusividad la política fiscal de cada país, por lo que las transferencias del gobierno central son la principal fuente que muchas veces acomoda a los gobiernos municipales sostener sistemas tributarios locales debilitados. Sin las modificaciones estructurales de carácter Constitucional el municipio estará sometido a la dependencia del gobierno central. La agenda municipal deberá conciliar acuerdos legislativos para reformas graduales que contengan mecanismos propios. En esta misma línea, se deberán revisar los sistemas de recaudación tributaria municipal lo que conduce a fortalecer los sistemas de transparencia vinculados a la rendición de cuentas que tienda a generar mayor confianza y credibilidad del ciudadano al gobierno municipal” (p. 10).

Martínez (2021), indica que “aunque es típico de los sistemas descentralizados tener un mayor grado de descentralización por el lado del gasto que por el de los ingresos, este desequilibrio vertical se lleva a un extremo en RD. Como ya se mencionó, el sistema legal vigente concede a los municipios y distritos muy escasas potestades tributarias. Sin que en la ley se mencione ningún impuesto en particular – con capacidad recaudatoria o no– los municipios pueden cobrar ciertos impuestos locales y tasas o arbitrios, siempre y cuando no coliden con las bases de impuestos nacionales o perjudiquen el comercio inter-jurisdiccional o las exportaciones. Otra forma –quizás más sorprendente– que se destaca en la práctica internacional es que la ley prohíbe explícitamente el cobro de tasas por vigilancia, alumbrado y limpieza de la vía pública. Sin embargo, y por el lado positivo, la ley permite el uso de una “contribución por mejoras” y afecta directamente los recursos obtenidos para los gastos de mejoras de infraestructura y servicios (p. 51)

3. Definición de conceptos básicos.
- a. El término “descentralización” se refiere al proceso que busca transferir funciones, competencias o recursos desde el Estado central a los gobiernos de los municipios.
 - b. Por “desconcentración” se entiende a la delegación de funciones y autoridad a un nivel jerárquico inferior, sin que el receptor deje de pertenecer al organismo que delega.
 - c. Denominamos “subsidiariedad” a la acción mediante el cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración que tenga mejores capacidades para desarrollarla.
 - d. El principio de “coordinación” se refiere a la capacidad de las administraciones públicas locales para trabajar en armonía con los demás niveles, ya sea superior o inferior.
 - e. El término “autonomía financiera” se refiere a la competencia otorgada a los ayuntamientos para establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes.
 - f. Por “arbitrio” se entiende al tipo de ingreso municipal que se encuentran establecido por una ordenanza municipal.
 - g. Denominamos “ordenanza municipal” al documento que recoge la imposición y ordenación de los arbitrios, contribuciones y derechos de carácter económico en favor del ayuntamiento.
 - h. El “Concejo de regidores o Concejo municipal” es el organismo encargado de aprobar las ordenanzas municipales que fijan los arbitrios conforme a la ley.

- i. Por su parte, el “Concejo de vocales” es el equivalente al concejo de regidores, pero a nivel de distrito municipal. Cumple la función de ser un órgano fiscalizador y que aprueba las ejecuciones de carácter financiero.

- j. La “Administración Tributaria Municipal” es la encargada de analizar y evaluar la política tributaria municipal, así como de recaudar y medir los niveles de recaudo de los arbitrios previamente establecidos.

OBJETIVOS

1. Objetivo general

Medir el nivel de eficiencia de recaudación de arbitrios de las administraciones públicas locales, a fines de dotarlas de mayores herramientas que les permita avanzar a un mayor nivel de descentralización.

2. Objetivos específicos

- a. Proponer cambios legislativos para ampliar las competencias de ingresos propios de las municipalidades.
- b. Recomendar mejoras hacia los gobiernos locales en la transparencia fiscal y en las capacidades municipales para profundizar el esfuerzo descentralizador.
- c. Medir la eficiencia recaudatoria de los tributos municipales.
- d. Establecer un marco de responsabilidad fiscal subnacional para mejorar la calidad de la información financiera de las municipalidades.
- e. Recoger las experiencias internacionales en materia de cooperación intermunicipal.

METODOLOGÍA

1. Tipo de investigación

Esta investigación presenta un enfoque cualitativo utilizando la recolección y análisis de los datos desde la óptica del régimen financiero de los gobiernos locales, considerando la eficiencia recaudatoria de los tributos municipales en una aproximación crítica y teórica de los avances obtenidos en materia financiera de las entidades municipales.

2. Métodos

La estrategia metodológica para desarrollar esta investigación es la analítica, ya que se analizarán las distintas disposiciones de las normas del ámbito municipal y tributario, para el ejercicio de las competencias tributarias de los gobiernos locales de la República Dominicana. Así como el método deductivo, ya que se examinarán las competencias territoriales ejercidas por las entidades municipales, desde lo general a lo particular.

INTRODUCCIÓN

La República Dominicana presenta uno de los índices de recaudación mas bajos de la región en términos de tributos municipales, que se manifiesta por la falta de asunción de competencias relativas a la fijación de tributos municipales y a la capacidad recaudatoria que tienen los gobiernos locales. Esta insuficiencia financiera se refleja y es directamente proporcional al desarrollo del territorio y a la calidad de vida de las colectividades, indicando un tema interesante de abordar no solo porque implica una perspectiva jurídica tratable, sino por tratarse del desarrollo económico del territorio y, por ende, el de sus habitantes.

La intención de esta investigación radica en adaptar las competencias, capacidades y responsabilidades de los gobiernos locales dentro del ámbito del régimen financiero, ajustando el marco de competencias que establece la ley y fomentando mecanismos para efficientizar la recaudación de los tributos municipales.

El establecimiento de tributos municipales y su eficiencia en la recaudación son de suma relevancia, ya que permitirán organizar, acordar o pactar entre diversos actores el desarrollo socioeconómico de los municipios, ya que en la actualidad la falta de asunción de dichas competencias de carácter financiero provoca una provisión ineficiente de los servicios, afectando de forma directa la calidad de vida de los habitantes.

Actualmente, la baja autonomía tributaria en el ámbito municipal convierte a la administración pública local en un ente inoperante, impidiendo a su vez, que los gobiernos locales desarrollen políticas públicas que garantice derechos a favor de la comunidad. Sin embargo, esa baja autonomía no necesariamente se efectúa por carencias de leyes, sino por elementos de práctica en la organización, dirección y recaudación de los tributos municipales, que, si bien es cierto, pudiesen ser insuficientes, es importante que los que estén presentes en las leyes se puedan ejecutar y efficientizar de acuerdo con la ley.

La presente investigación se desarrolla en tres capítulos, el primero de ellos explica a modo general cómo se encuentra concebido el Estado Dominicano en la Constitución de la República; se aborda la descentralización de los gobiernos locales y se detalla el marco normativo que rige a las entidades públicas territoriales, entre las que se encuentra la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios que tiene por objeto normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos y junta de los distritos municipales.

El capítulo II concentra el estudio del régimen económico y financiero de los Gobiernos Locales, haciendo alusión a la evolución histórica de la autonomía financiera local en la República Dominicana; también, se desarrolla un enfoque general de las finanzas públicas locales y del régimen financiero de los gobiernos locales, concentrándose en las potestades financieras de los municipios donde a nivel de ingresos se configuran en la ley, aquellos recursos transferidos desde la Tesorería Nacional en concepto de coparticipación de los ingresos fiscales no especializados y aquellos montos complementarios para garantizar la suficiencia financiera; los impuestos y tasas que se definan a favor de los municipios en la medida que estén establecidos por leyes nacionales y; los arbitrios y tasas que forman parte de las potestades financieras de los propios municipios.

Y, por último, el capítulo III desarrolla la eficiencia recaudatoria de las entidades municipales, donde se aborda el contexto actual en la recaudación de ingresos de los gobiernos locales en el marco de la recaudación de los arbitrios del 2017 al 2019, haciendo referencia a los ingresos por transferencia de ley y al porcentaje de ingresos recaudado a través de la imposición de arbitrios. Asimismo, se destacan los principales desafíos en la gestión financiera local, las experiencias internacionales en términos de cooperación intermunicipal, así como la participación ciudadana en la fijación de arbitrios.

CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL COMO ENTE DE DESARROLLO

1.1 Aspectos preliminares

La República Dominicana se encuentra concebida como un Estado social y democrático de derecho, organizado en forma de República unitaria, que tiene como función esencial la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva. La Constitución de la República enmarca en sus letras la función esencial del Estado que constituye el punto de partida para el espíritu que deben contener las legislaciones para los derechos de todos.

El territorio de la República se divide políticamente en un Distrito Nacional y en las regiones, provincias y municipios que las leyes determinen. Estas demarcaciones territoriales son creadas por leyes, correspondiendo tal atribución al Congreso Nacional, de acuerdo con lo establecido por la Carta Magna¹.

Es importante señalar que, de las demarcaciones territoriales mencionadas, solo tienen órgano de gobierno los municipios y a su vez, los distritos municipales, que también forman parte de la administración pública local como ente desconcentrado de los municipios. Las provincias o regiones no cuentan con órganos de gobierno propio y existen como parte de la configuración político-administrativa del territorio dominicano.

¹ El artículo 93 de la Constitución Dominicana establece como atribución del Congreso Nacional, crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en la Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación. Es importante acotar que la Ley No. 176-07, en sus artículos 26 y siguientes, presenta límites a la creación o segregación de nuevas municipalidades.

El gobierno local en la República Dominicana se remonta desde sus inicios como Estado, es decir, que desde su creación el espacio se ha dividido en municipios que son gobernados por una administración. Canales (2002) ha indicado que este modelo está asociado al español, que a su vez está influenciado por la administración napoleónica, donde toda la extensión del territorio está dividida por municipios que son administrados por gobiernos, aplicando este sistema a todas las poblaciones.

La Constitución de Cádiz de 1812 que estuvo vigente en el país al final de la época colonial, otorgaba amplia autonomía a las provincias y a los municipios. Esto inspiró a que en 1844 se pronunciaran en contra del centralismo administrativo que había implementado Haití, anterior a nuestra independencia.

El referido autor expresa que este sistema administrativo que también está presente en países como Francia, Italia, Portugal, Bélgica, Holanda y Luxemburgo presenta características comunes, no solo en la extensión del sistema en todo el territorio, sino en elementos democratizadores donde se toma en cuenta a los munícipes o pobladores locales para la elección de los miembros que ocuparán los cargos municipales.

Los rasgos que fundamentan la administración territorial revolucionaria-napoleónica, según ha expresado Friz (1999) son la generalización y uniformidad del régimen municipal, es decir, la creación de un municipio por cada núcleo de población, el carácter electivo de las administraciones locales, la distinción entre las funciones propias del municipio y las funciones estatales delegadas, la desconcentración de la administración estatal y la representación de un gobierno tutelado por órganos de la administración local.

Este sistema tiene un carácter positivo, pues el modelo está centrado en la población y sus necesidades, por lo que una población no puede quedar aislada o una porción de territorio quedarse sin gobierno.

Como efecto negativo tenemos la gran fragmentación que sufre el territorio, sin capacidad financiera para atender las mínimas necesidades que se le encomiendan al gobierno que ejerce sus funciones sobre el municipio. Si el territorio cuenta con poca población y pocos recursos esta situación genera que los servicios mínimos obligatorios se presten con ineficiencia, lo que resulta una administración poco operativa, como ha expresado Canales (2002).

Para comprender los niveles de gobierno es importante echar una mirada a la estructura de gobierno de la República Dominicana, donde el nivel nacional está considerado como país unitario, compuesto a su vez por diez regiones que articulan y formulan políticas públicas, 31 provincias y 1 distrito nacional, que son la demarcación política intermedia con gobernador civil designado, 158 municipios que funcionan como nivel de gobierno descentralizado y 234 distritos municipales como demarcación interna del municipio.

Justamente una de las problemáticas que mas ha influido en el desempeño de la recaudación de los tributos municipales es la proliferación de municipios y distritos municipales. En las últimas cinco décadas, el número de municipios se ha duplicado y los distritos municipales se han casi quintuplicado en los últimos veinte años, incrementando en un 75% el número de entidades municipales (Martínez, 2017).

Este incremento se debió principalmente por la inequidad distributiva a nivel financiero que tiene un mismo territorio dentro de sus propios sectores o barrios y porque esa creación obedece a que el nuevo municipio o distrito municipal asegura fondos del gobierno central.

En ese sentido, las políticas tributarias y fiscales deben estar, al menos, articuladas con las regiones donde se encuentre el territorio de los municipios y los distritos municipales, con el objetivo de formular propuestas que puedan tener un resultado favorable transversal y estratégico para el desarrollo de la región, en consonancia

con lo establecido en la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo y la Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública, que tienen como objetivo una planificación integral del territorio.

En miras de detener la alta proliferación de entidades locales, la Ley 176-07 incluyó como requisito para la creación de municipios la cantidad mínima de 15.000 habitantes, mientras que para los distritos municipales la cantidad mínima de 10.000 habitantes.

A pesar de ello, algunas de las nuevas entidades municipales no cumplen con los requisitos de población mínima que establece la ley. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), solo el 66% de los municipios y el 20% de los distritos municipales existentes cumplen con el requisito legal de población.

Es por ello, que resulta poco atractivo establecer políticas tributarias a nivel municipal para una población mínima, que a su vez se traduce en una incapacidad, por parte del gobierno local para brindar servicios de manera eficiente. Bajo ese entendido, resulta necesario verificar si existen oportunidades de generar economías de escala a través de la provisión conjunta de ciertos servicios mediante esquemas de asociación municipal.

Luego de aprobada la Constitución de 2010 y la Estrategia Nacional de Desarrollo mediante la Ley 1-12, se plantea la necesidad de promover una adecuada descentralización como medio para lograr una administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados.

Asimismo, en el 2015 se publicó el decreto que crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, como responsable de la elaboración e implementación de una política integral de reforma y modernización de la gestión de los gobiernos locales dominicanos.

En ese sentido, la iniciativa de reforma debe proveer información financiera confiable por parte de los gobiernos locales y que los diversos órganos rectores como la Cámara de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad y la Dirección General de Presupuesto tengan información completa y oportuna que permita fiscalizar el ingreso y egreso de fondos, para posteriormente generar estadísticas que permitan otorgarle confianza a los gobiernos locales para asumir mayores competencias a nivel financiero y generar riquezas dentro de su territorio, a través del establecimiento de tributos municipales. Sin embargo, es importante que las competencias que actualmente les otorga la ley puedan ser asumidas con los niveles de eficacia y eficiencia que rigen a las administraciones públicas.

1.2 Descentralización de las administraciones locales: organización estatal del territorio

Tradicionalmente, las constituciones dominicanas han adaptado el término de Estado Unitario (art. 193, Constitución Dominicana del 2015). Este, se caracteriza por la «unidad» en términos generales: un único ordenamiento jurídico con eficacia en todo el territorio nacional (art. 6 constitución); un único Poder Legislativo ejercido en nombre del pueblo (art. 76 constitución) y una sola organización estatal aplicable a todo el territorio. El Estado Unitario puede desarrollarse en dos variantes: centralizado o descentralizado (Martínez, 2017).

Guevara (2018) ha expresado que el Estado Unitario Centralizado parte de la idea de que las administraciones locales no son más que la expresión del interés estatal cuyas limitadas competencias están orientadas a satisfacer fines que no necesariamente se corresponden con los intereses particulares de la comunidad local. En este esquema, las administraciones locales tienen una posición jerárquica inferior, siendo unidades ejecutoras de las directrices de la Administración Central, quedando sujetos a intensos mecanismos de intervención y tutela por parte del Estado.

Por su parte, el referido autor ha indicado que en un Estado Unitario Descentralizado no existe un único centro de toma de decisiones políticas y administrativas ya que el poder se difunde hacia las distintas colectividades territoriales. Al ser el gobierno electo por la comunidad, se le confiere una base democrática de carácter insoslayable, que ejerce autónomamente para satisfacer las necesidades específicas de sus demarcaciones territoriales.

El profesor Guevara (2018) subraya que el debate sobre la descentralización se desarrolló justamente pensando en los gobiernos locales. Es por ello por lo que, durante el transcurso del siglo XIX, se concibió exclusivamente como la transferencia de funciones de la administración central a las entidades locales sobre la base del territorio (p. 91).

Nuestra norma sustantiva reconoce la gestión descentralizada de los gobiernos locales al propiciarles la transferencia de competencias y recursos. La ley precisa que con ello busca transferir titularidad y ejercicio de atribuciones y competencias de la administración central a las divisiones político-administrativas del territorio, dedicadas a la atención de sus necesidades.

Se ha mencionado que la búsqueda de una mayor descentralización ha provenido del reclamo que tiene la sociedad hacia el desgobierno de sus territorios, pues dicho reclamo ha tenido lugar prácticamente desde la fundación de la República. Se vio en ella una posible solución al personalismo en la política y a los excesivos poderes que tradicionalmente se han concentrado en el poder ejecutivo. Además, dicha técnica propiciaría el desarrollo y progreso de los pueblos.

Con la reforma constitucional del 2010 se dispone que la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho organizado en forma de República unitaria. Dicha característica incorpora los principios de organización territorial que se encuentran establecidos en el referido texto constitucional, sin embargo, no precisa el carácter centralizado o descentralizado de la forma del Estado Unitario.

Aún así, Guevara (2018) entiende que la misma configura un Estado Unitario descentralizado al establecer disposiciones que regulan la organización territorial sobre la base de regiones, provincias, municipios y distritos municipales (p. 92).

La tendencia constitucional con referencia a los gobiernos locales es hacia la descentralización, con el objetivo de erradicar prácticas centralistas que negaban en la práctica, la independencia o autonomía de los gobiernos locales. Es por ello, que los principios territoriales se han constitucionalizado, con el objetivo de fortalecer a las entidades que gobiernan los territorios, afianzando la autonomía municipal.

Sin embargo, otros autores como Gagó (2018) concluye que la Constitución Dominicana no reconoce la autonomía municipal y que sí reconoce la existencia de las entidades locales que actúan de manera descentralizada de la Administración Nacional con un cierto margen de discrecionalidad en la medida y en las materias que las leyes determinen. Es decir, que el artículo 7 de la Constitución que establece que la República Dominicana se organiza en forma de República unitaria, es interpretado por el referido autor como una aproximación a la unidad del Estado y no necesariamente reconociendo la autonomía local.

Añade, en su interpretación del artículo 199 de la Constitución que establece 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 sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes”.

Que dicho artículo reconoce la autonomía presupuestaria de municipios y distritos municipales, en cambio, al referirse a la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, señala que deben estar establecidas previamente por una ley y que estarán sujetas a la fiscalización del Estado.

Concluye el autor, que si se establece en la Constitución que las competencias son fijadas por ley y existe un poder de fiscalización del Estado, independientemente de la naturaleza y alcance de este, solo se puede hacer mención de la existencia de una descentralización administrativa pero no a una autonomía, precisaríamos política, de los entes locales en el «sistema político administrativo local», como así lo denomina la misma Constitución dominicana.

1.3 Marco normativo de las entidades públicas territoriales

La organización del territorio tiene como finalidad propiciar su desarrollo integral y equilibrado, conforme a los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica; Principios que se encuentran establecidos en nuestra norma sustantiva.

Los órganos de gobierno que conforman el territorio, como hemos visto, están compuesto por ayuntamientos para el caso de los municipios y por las juntas de distrito para los distritos municipales, que están representados por los alcaldes o alcaldesas para el nivel municipal y por las directoras o los directores para los distritos municipales

La Carta Magna, en su reforma del año 2010, en relación con los textos constitucionales anteriores, abordó de forma más detallada lo relativo al ordenamiento del territorio y de la Administración Local. Guevara (2018) sostiene que se constitucionalizaron una serie de principios rectores de la organización territorial y de ciertas medidas que apuestan por un fortalecimiento de los gobiernos locales consolidando un Estado unitario descentralizado. De igual manera, expresó

que el afianzamiento de la autonomía municipal se sitúa como uno de los pilares fundamentales de este proceso de descentralización prefigurado en la Constitución (p. 92).

Dicho texto, vigente a la fecha con la reforma del 2015, establece el régimen de los municipios indicando 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, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía...”.

De este enunciado se desprende la autonomía de las entidades locales y hacemos hincapié en el poder financiero que le otorga la Constitución al designarla responsable de su patrimonio, presupuesto y de su capacidad para establecer normativas. En dicho ámbito, la referida norma añade que “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”.

Bajo ese entendido, de la potestad normativa que otorga la Constitución a las entidades locales surgen las ordenanzas que establecen los llamados arbitrios, que no son más que tributos, que tienen aplicación en el territorio de la demarcación que los crea, como más adelante señalaremos.

El régimen jurídico de las entidades locales se encuentra establecido en la Ley No. 176-07, que tiene por objeto, normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y las juntas de los distritos municipales.

La referida ley define el marco de actuación de los distintos entes que conforman la división política administrativa, que deberá estar sujeta a los principios de descentralización, desconcentración, concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Estos principios están llamados a asegurar el ejercicio o transferencia progresiva de las competencias propias, concurrentes o delegadas, en función de las características de la actividad pública que se trate, las capacidades de gestión existente y la garantía del derecho a la suficiencia financiera para el adecuado ejercicio.

Es importante mencionar que existen otras entidades públicas territoriales, pero no creadoras de tributos, por sí solas, como las mancomunidades, que son una forma asociativa intermunicipal y supramunicipal con órganos de gestión definidos en función de los intereses de los ayuntamientos a mancomunarse.

En el régimen municipal inciden otras leyes, a parte de la ya mencionada No. 176-07, que inciden en el control financiero de las entidades locales como son la Ley No. 166-03 sobre los ingresos municipales que ordena entregar el 10% del presupuesto nacional a los municipios; la ley 170-07 que instituye el sistema de presupuesto participativo municipal con el objetivo de establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento al presupuesto del municipio en lo concerniente a la realización de obras del territorio de gobierno del municipio.

Por su parte, también inciden en el control financiero de los gobiernos locales, la Ley No. 126-01 mediante la cual se crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental que tiene a su cargo el sistema de contabilidad gubernamental aplicable a las municipalidades, estableciendo las normas y procedimientos técnicos que permitan evaluar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o pueden llegar a afectar el patrimonio de los organismos públicos. Para el caso de las entidades municipales, el cumplimiento de esta ley es de suma importancia debido a que estandariza los procedimientos de contabilidad

gubernamental, lo que provoca una mejor fiscalización y registro de los fondos públicos.

Dentro del marco normativo, la ley orgánica de presupuesto para el sector público es un referente para los procesos y normas que son utilizados en las etapas del ciclo presupuestario de las entidades locales. Los ayuntamientos del Distrito Nacional y los municipios están sujetos a las regulaciones de esta ley y sus reglamentos y deben enmarcar sus actuaciones en base a los principios de universalidad, integridad, programación, especificación, claridad, transparencia y publicidad, entre otros.

Un aspecto importante de esta normativa es que los organismos públicos deben expresar las responsabilidades que le han sido asignadas en los planes de desarrollo nacional, por lo que tales presupuestos deben contener la producción de bienes y servicios y su incidencia en los resultados esperados en las políticas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, es decir, que articula los planes del gobierno, tanto a nivel financiero, como a nivel de producción de bienes y servicios, llevando así una política fiscal unificada en el sector público en materia de ingresos, gastos y financiamiento.

Otro referente en temas de planificación pública es la Ley No. 498-06 sobre planificación e inversión pública que crea el sistema nacional de planificación e inversión pública a través del cual se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social de la nación. Este sistema está llamado a orientar en la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas. El mismo se alimenta de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad gubernamental, compras y contrataciones, administración de recursos humanos, administración de bienes nacionales y control interno.

Los ayuntamientos del Distrito Nacional y los municipios están sujetos a estas regulaciones y tiene especial relevancia que dicho sistema esté integrado por tres niveles, en este caso, el regional, provincial y el municipal, además de integrar el Consejo de Gobierno y otros establecidos por ley. Estas comisiones están integradas por personalidades claves en los órganos de gobierno municipal, como el alcalde o el presidente de la sala capitular, por citar un ejemplo en el caso del Consejo de Desarrollo Municipal y tienen como función, entre otras, proponer estrategias de desarrollo.

Uno de los aspectos más importante, de la citada ley, es la obligatoriedad de crear una unidad de planificación y desarrollo, que tendrán la responsabilidad de asesorar en materia de políticas, planes, programas y proyectos a la máxima autoridad de la institución. Se desprenden de esta unidad, el plan operativo anual (POA), que busca planificar los gastos de la institución anualmente y que alimentarán el presupuesto anual de las entidades públicas.

Específicamente, el artículo 21, en su párrafo segundo, de la referida ley, expresa que en todos los ayuntamientos existirá una unidad municipal de planificación y desarrollo a cargo de elaborar los planes municipales de desarrollo, evaluar los proyectos de inversión para su inclusión en los presupuestos municipales y administrar un sistema de información que les permita dar seguimiento a la cartera de proyectos de inversión del territorio.

Así como hemos podido observar que existen distintas normativas en el marco del régimen financiero de los gobiernos locales como la ley de presupuesto o la No. 166-03 sobre los ingresos municipales, está la Ley No. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno, que tiene como finalidad regular el control interno de los fondos y recursos públicos aplicable a todas las entidades municipales y que asegura un ejercicio de control interno sobre bases técnicas que son uniformes para todas las entidades, perseguir el logro de los objetivos y metas institucionales previstas en el presupuesto de las respectivas entidades de forma

coherente con los planes, programas y políticas de gobierno, una adecuada recaudación, el establecimiento de procedimientos con el propósito de que la información administrativa, financiera y operativa obtenida sea útil y confiable para la toma de decisiones.

Para los fines del presente estudio, lo más importante que regula esta ley es la adecuada recaudación de tributos de los gobiernos locales y el impacto que tiene el Sistema Nacional de Control Interno para los fines específicos mencionados.

Otra de las normativas que tienen como función establecer control interno, es la Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana que instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría a fines de armonizar las normas legales relativas al citado sistema y facilitar una rendición de cuentas transparente de los recursos públicos, así como otras atribuciones y competencias fijadas en la ley.

Es importante resaltar que las disposiciones de esta ley, no solo aplica a las entidades públicas que utilizan recursos públicos, sino a cualquier sociedad o empresa cuyo capital esté integrado aún sea parcialmente, por aportes del Estado, los municipios o las instituciones autónomas, así como también a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que recauden, reciban o administren, a cualquier título, recursos públicos, o que estén vinculados contractualmente con el Estado (art. 2).

En contraste con la ley mencionada presentemente, también existen las comisiones de auditoría social, instituidas por el decreto No. 39-03 que tienen el objetivo de crear o formar una Comisión de Auditoría Social integrada por cinco (5) miembros de la comunidad con el objetivo de vigilar las construcciones a cargo de instituciones públicas para que las mismas se realicen de acuerdo con lo presupuestado. Estas comisiones se generan cada vez que exista una nueva obra o se tenga conocimiento de la decisión de iniciarla y pueden presentar cualquier informe ante el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa, que tiene su cargo

servir de ente asesor de todas las comisiones de auditoría social (arts. 1 y 3). Similar a esta norma, el decreto No. 188-14 instituye las comisiones de veeduría Ciudadana para observar, vigilar y monitorear los procesos de compras y contrataciones públicas.

Finalmente, dentro de las normativas que promueven la reforma del régimen municipal dominicano está la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal, dada por el decreto 85-15, con el propósito de formular y articular la política nacional para la reforma municipal y el desarrollo local sostenible. En ese orden, ordena crear una comisión integrada por distintos actores que fungirá como el órgano coordinador de los trabajos y la participación de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que concurren en el proceso de reforma y modernización de la administración municipal.

Esta comisión tiene la oportunidad de elaborar los lineamientos estratégicos de la política nacional para la reforma municipal y el desarrollo local sostenible definido en la hoja de ruta de la Ley No. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo, definir y encomendar la realización de estudios técnicos pertinentes para conocer la actual gestión municipal, articular consultas con entidades de la sociedad civil, así como otras establecidas en el referido decreto.

En la actual coyuntura, la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal y distintas organizaciones, entre ellas la Federación de Municipios, la Liga Municipal Dominicana, así como otras organizaciones de la sociedad civil, están promoviendo la Ley Orgánica de Administración Local que reformaría el sector municipal, en sustitución de la Ley 176-07, con el objetivo de precisar que se respeten, conserven y se amplíen los elementos de la legislación actual, así como los principios del régimen interno de la administración local, la autonomía municipal, su función de gobierno del territorio y su responsabilidad de desarrollarlo de forma sostenible, inclusiva e integral.

Esta nueva reforma propone incorporar, definir y precisar las competencias de la administración local, crear una tipología de los gobiernos locales y relacionarla con las competencias asumidas. Además, proponer otros criterios, además de la cantidad de población, con el propósito de ser aplicados a la distribución de las transferencias de los recursos del Gobierno Central a los gobiernos locales.

Respecto a la recaudación de los tributos municipales, tema neurálgico del ámbito municipal, esta nueva reforma deberá incorporar los métodos de gestión recaudatoria, la gestión de cobros, el régimen de control, así como las modalidades de captación de ingresos, así como proponer el compartimiento de los ingresos en otros impuestos que actualmente son percibidos enteramente por el Estado, a fines de aumentar los ingresos de los gobiernos locales.

CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

2.1 Evolución histórica de la autonomía financiera local

La Constitución Dominicana del 2010 tiene una particularidad novedosa respecto al régimen municipal y es la constitucionalización del poder municipal que nace con esta reforma constitucional, señala Reyes (2018). Aunque existen ciertos referentes en constituciones anteriores sobre el llamado poder municipal, esta, así como la Constitución del 2015, lo reafirma con nuevos matices.

Más que un poder municipal, entendemos que esta nueva reforma, que desde el 2010 opera, con la breve modificación del 2015, implica un avance para los gobiernos locales en materia de autonomía y potestades financieras y reafirma lo establecido en la ley 176-07 respecto a las competencias y límites a la autonomía de las entidades municipales.

La referida norma sustantiva reconoce que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales son personas de derecho público, responsables de sus actos o actuaciones. La sentencia 0152-12 del Tribunal Constitucional Dominicano reafirma esta idea en su lectura del artículo 199 de la Constitución señalando que “...el régimen de los municipios, la Constitución reconoce que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local, caracterizados por ser personas jurídicas de derecho público y responsables de sus actuaciones”.

En los términos de la autonomía, queda claro con las lecturas anteriores que los municipios gozan de autonomía financiera y presupuestaria, así como de otras actuaciones establecidas y limitadas por ley. Sin embargo, para el caso de los distritos municipales, que hemos mencionado con anterioridad, que tiene un órgano que los gobierna, la Junta de Distrito, se tratan de entidades desconcentradas de

los ayuntamientos de los municipios y que, a pesar de que la Constitución le otorga el mismo rango en términos de autonomía, se encuentran limitadas a lo establecido por las leyes.

En ese sentido, es importante precisar el señalamiento que ha realizado el Tribunal Constitucional al respecto, estableciendo que “...en vista de que las juntas de distritos municipales tienen el carácter de un órgano desconcentrado de los ayuntamientos, no obstante tener autonomía normativa, reglamentaria, fiscalizadora, presupuestaria, administrativa y de uso de suelo, es un ente dependiente de los ayuntamientos, cuyas funciones y atribuciones se derivan de una prorrogación de la competencia que estos ejercen para que sus normativas y reglamentaciones tengan efectividad dentro de toda la demarcación territorial que corresponde a cada municipio...” (Tribunal Constitucional, Sentencia No. 067-13) En consecuencia, el Distrito Municipal depende del municipio en cuya circunscripción se encuentra ubicado y tiene el propósito de ayudar en la implementación de cada política normativa adoptada por el Concejo Municipal (Tribunal Constitucional, Sentencia No. 0145-16).

No obstante, el profesor Reyes (2018) ha resaltado que la autonomía no debe entenderse en términos absolutos, ya que los distritos municipales co-gobiernan con los ayuntamientos del municipio a cuya circunscripción pertenecen y en el ejercicio de tales funciones, no puede colidir con atribuciones o competencias propias del Concejo y de la Alcaldía, y no pueden ejercer ciertas funciones sin la previa autorización del Concejo Municipal. Estas afirmaciones las ha expresado el propio Tribunal Constitucional en sus sentencias No. 145-16 y No. 152-13.

En ese sentido, es importante precisar que la autonomía constitucional para el ámbito de los ayuntamientos de los municipios y, por ende, también aplicable a las Juntas de Distrito Municipal, presenta una doble dimensión a propósito de su alcance. Primero, la autonomía supone el ejercicio de la capacidad de autogobierno en términos administrativos y económicos (Tribunal Constitucional, Sentencia No.

152-13), y segundo, las municipalidades, en el ejercicio de su autonomía, están sujetas al ordenamiento jurídico en su conjunto. Esto quiere decir, que las entidades municipales no son entes absolutos o plenamente independientes, sino entes con límites constitucionales y circunscritos al ámbito de las competencias asignadas.

Al respecto se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en los términos siguientes: "...sin embargo, la autonomía también está supeditada a ser ejercida dentro de un marco general, en el que la capacidad de administración debe realizarse de conformidad con el ordenamiento jurídico; es decir, respetando los límites constitucionales, pues la libertad de autogestión no implica en modo alguno, independencia absoluta o dejar de pertenecer a los órganos de los que forma parte, con los que deben convivir como entes desconcentrados de la administración moldeados siempre por la atribución de competencia". En dicho sentido, la autonomía no supone el ejercicio sin límites de las atribuciones o competencias reconocidas a los entes que integran la Administración Local.

En términos constitucionales, la autonomía otorgada a los gobiernos de las entidades municipales, como consecuencia del artículo 204, se trata de propiciar transferencias de competencias, funciones y recursos a los municipios como parte del proceso de descentralización de los entes locales, atribuyéndoles, entonces, autonomía para el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales. Esta posición ha sido reafirmada por el Tribunal Constitucional en su sentencia No. 0061-12.

En ese sentido, la Administración Central no debe afectar la autonomía de los gobiernos locales obedeciendo el principio de legalidad. La sentencia referida en el párrafo precedente expone "...que la Administración Central está obligada a respetar la autonomía de los entes municipales como personas jurídicas de Derecho Público que gozan de patrimonio propio y de autonomía presupuestaria...".

A propósito, el tribunal ha juzgado que la autonomía de los entes constituye una garantía institucional de carácter constitucional que protege contra todo intento de suprimir o vaciar de contenido las características que lo son esenciales al ente local y que les permita ejercer sus funciones encomendadas por la Constitución (Tribunal Constitucional, Sentencia No. 152-13).

Gómez (2010) ha indicado que los sistemas descentralizados, generalmente, tienen un mayor grado de descentralización por el lado del gasto que por el de los ingresos provocando un desequilibrio vertical. El sistema legal vigente concede a los municipios escasas potestades tributarias específicas para cobrar ciertos impuestos o tasas y se limita más bien en otorgar una autonomía financiera para establecer arbitrios en su demarcación territorial, siempre y cuando no coliden con las bases de impuestos nacionales o con el comercio inter-jurisdiccional o las exportaciones. Es decir, nuestra norma sustantiva no menciona ningún impuesto en particular en favor de los municipios.

La sentencia No. 0067-13 fue la primera que versó sobre arbitrios municipales, señalando que los arbitrios municipales son “tributos que las alcaldías aplican dentro del ámbito del 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” (Tribunal Constitucional, Sentencia No. 0067-13). Esta cuestión resalta la relación que existe entre los entes desconcentrados del municipio y las relaciones entre sí.

Esta sentencia, aunque busca señalar las relaciones a nivel de recaudación de ingresos propios entre municipios y los distritos municipales, expresa la autonomía que ostentan los gobiernos de los municipios para establecer arbitrios en su demarcación territorial, lo que reafirma la autonomía financiera y su capacidad para emitir ordenanzas dadas por la Constitución de la República.

Como criterio general, podríamos indicar que a los gobiernos locales solo se les ha reconocido la atribución de emitir ordenanzas en torno a competencias delegadas

por ley, lo que significa que históricamente la autonomía municipal ha estado muy acotada.

Los Municipios y los Distritos Municipales tienen a su cargo las funciones comunes que son asignadas en todos los países en estos niveles subnacionales. La Ley No. 176-07, ni otra normativa ha transferido a los gobiernos locales responsabilidades sustanciales en alguna área u otras funciones en materia de ingresos, tales como el registro urbano de solares, predios urbanos, tenencia de vehículos automotor o el cobro de impuesto al patrimonio inmobiliario, donde estas responsabilidades son transferidas a los municipios en países con mayor grado de descentralización.

Por otra parte, Méndez (2018) indica que en el contexto actual se ha experimentado un cambio con las estructuras del pasado y que se ha avanzado en la descentralización de sus actuaciones financiero-administrativas, construyéndose una supervisión y control financiero previo y permanente, por medio de dos funciones: la administrativa y la evaluativa. El referido autor expresa que se busca obtener resultados de los objetivos predeterminados en los planes municipales de desarrollo y los planes estratégicos, operativos y presupuestarios. Añade, que esto implica el proceso de comparar un suceso con una norma, a fin de determinar, según su finalidad, qué tipo de control aplicar, es decir, si es de legalidad o cumplimiento, financiero o de regularidad y, por último, si es por control de eficacia. De esta manera, se configura como un control con una triple orientación: intervención previa, control financiero y auditoría.

Es decir, la evolución de la autonomía financiera de los gobiernos locales, se trata en este caso, no necesariamente de mayores competencias a nivel de captación de ingresos municipales, sino como un avance en materia de control y fiscalización por parte del Gobierno Central, que provocaría en un futuro próximo, tener índices y esquemas financieros adecuados que permitan obtener información financiera precisa y transparente, lo que implica una mejor gestión del uso de los recursos

públicos y mayor confianza en otorgar potestades financieras hacia las administraciones públicas locales.

2.2 Enfoque general de las finanzas públicas locales

La República Dominicana ha experimentado un importante proceso de descentralización, donde los gobiernos locales han adquirido capacidades administrativas, sin embargo, carecen de recursos financieros. Bajo esa afirmación, resulta importante promover el fortalecimiento de las capacidades locales, sobre todo a nivel financiero, la participación de la sociedad civil y la articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Las finanzas públicas constituyen un eje transversal en las políticas públicas de los gobiernos locales, que se alimenta de la obtención de ingresos a través de medios propios o a través de una gestión descentralizada con fondos transferidos desde la gestión central, con el objetivo de mantener las cargas públicas y gestionar la deuda pública local.

La Constitución de la República, en ese sentido, establece que el Estado propiciará la transferencia de las competencias y recursos hacia los gobiernos locales, conllevando políticas de desarrollo institucional y otros medios que le permita ejercer con eficiencia. Por su parte, la autonomía financiera que ostentan los gobiernos locales les permite establecer o fijar arbitrios dentro de su demarcación territorial a fines de poder obtener sus propios ingresos.

Esta autonomía no solo se limita a la creación de arbitrios, sino que abarca otras áreas financieras como la autonomía presupuestaria, donde están obligados en la formulación y ejecución del presupuesto conforme a los lineamientos de la ley y en mantener y ocuparse de la obligación económica contraída por ellos mismos conforme a los límites y condiciones que establezca la ley. En ese sentido, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) es quien establece los

lineamientos para la formulación de presupuestos de los gobiernos locales. Éstos últimos utilizarán el Manual de clasificadores presupuestarios y aplicarán las normas técnicas de la DIGPRES, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y la Dirección General de Contabilidad y formularán de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional y los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo para asegurar que los programas reflejen la producción de bienes y servicios.

Estos presupuestos deberán ser sometidos a la consideración del órgano de gobierno municipal, que, en este caso, será el Concejo Municipal para el caso de los municipios y el Concejo de Vocales para el caso de los Distritos Municipales, a más tardar el día primero de octubre de cada año, según lo establecido en la Ley 176-07, para posteriormente enviar a los organismos de control.

Dentro de los objetivos enmarcados en la ley 176-07 que rige los municipios podemos encontrar la autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueran necesarios para cumplir con los fines y formas de la Constitución y las leyes de la República. Y es que, una de las principales características jurídicas del órgano de gobierno del municipio es, la capacidad para adquirir derechos y obligaciones.

La referida ley define en su marco de actuación que se debe de garantizar la suficiencia financiera para el adecuado ejercicio de las competencias municipales que establece la normativa. En ese sentido, otorga potestades y prerrogativas de carácter tributario y financiero, de establecer normativas y de auto-organización y de programación y planificación. Estas actuaciones deben regirse bajo las disposiciones establecidas en la Constitución de la República y por las demás leyes y reglamentos que le sean conexos.

Promulgada en el 2007, la Ley 176-07 establece el ordenamiento jurídico que rige los ayuntamientos del país y define otras características relevantes como los límites al destino de los fondos, es decir, al gasto, cuando se reciben por las distintas

modalidades, la constitución del patrimonio de los municipios, el régimen de control financiero, los ingresos municipales, así como otras competencias de carácter económico que podremos ver en lo adelante.

2.3 Régimen financiero de los gobiernos locales

El régimen financiero de los gobiernos locales se concentra en los ingresos, que comprenderá las entradas de las transferencias ordinarias y extraordinarias, los recursos estimados originados de los impuestos, tasas, ventas de bienes y servicios, donaciones en efectivo o en especie, ventas de activos, así como cualquier otra transacción de los organismos municipales, que modifiquen cuantitativa o cualitativamente el patrimonio, y los gastos, que se encuentran conformados por gastos corrientes y de capital. Los corrientes son aquellos destinados a cubrir las competencias de los municipios, los cuales deben estar computados a las actividades de algún programa o subprograma y estarán conformados por la remuneraciones, contratación y de servicios, materiales, suministros, así como las transferencias, mientras, que el gasto de capital es la inversión real directa que consiste en la creación de un activo físico que incrementa la capacidad productiva de los municipios, por ejemplo, construcción o reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes, caminos rurales, escuelas, parques, cementerios, mercados, etc.

Entre las potestades financieras de los municipios, a nivel de ingresos, encontramos tres grandes áreas, sin desmedro de otros tipos de ingresos configurados en la ley: 1) aquellos recursos transferidos desde la Tesorería Nacional en concepto de coparticipación de los ingresos fiscales no especializados y aquellos montos complementarios para garantizar la suficiencia financiera; 2) los impuestos y tasas que se definan a favor de los municipios en la medida que estén establecidos por leyes nacionales; y 3) los arbitrios y tasas que forman parte de las potestades financieras de los propios municipios.

La República Dominicana ha avanzado en detener la proliferación de los gobiernos locales, que anterior a la promulgación de la Ley 176-07 se creaban sin los criterios necesarios. Actualmente, esto facilita la transparencia y la predictibilidad al proceso de transferencias, fortaleciendo la gestión municipal, incluso a través de proyectos informáticos de administración financiera (SIFMUN) con el objetivo de dotar a los gobiernos locales de los recursos y herramientas necesarios para su modernización.

Desde el control financiero-administrativo, los gobiernos locales, como hemos visto, tienen bien definidas sus normativas y sus fuentes de información, las cuales están basadas en el manual de clasificadores presupuestarios y el manual de cuentas de contabilidad, en los cuales se encuentra la clasificación de ingresos y la económica del gasto, el objeto del gasto, el destino de sus recursos, las estructuras programáticas, etc.

Estos manuales buscan el examen de registros contables, cuentas, estados financieros o estados de seguimiento elaborados por el órgano rector, así como el examen de operaciones individualizadas y concretas, la comprobación de aspectos parciales y concretos de un conjunto de actos y la verificación material de la realización de pagos de recursos humanos, obras, servicios, suministros y gastos en general.

La Carta Magna destaca que los gobiernos locales estarán sujetos al poder de fiscalización y del Estado al control de la ciudadanía (Constitución de la República Dominicana, 2015). También, establece que el control y fiscalización de los fondos públicos se llevará a cabo por la Contraloría General de la República, durante el proceso de ejecución presupuestaria, o de su control interno, en este caso, la Cámara de Cuentas. Estos controles se encuentran establecidos en las distintas leyes que hemos mencionados con anterioridad.

2.4 Potestad tributaria de las entidades municipales: alcance, características y procedencia legal

Gagó (2018) define la potestad tributaria como la facultad otorgada a un determinado ente público, por la Constitución o la ley, de crear, regular, organizar, gestionar, recaudar, administrar y controlar tributos. Con dicha potestad se le otorga al ente público la facultad de crear prestaciones obligatorias que son exigidas a los particulares en virtud de una ley o norma y cuya razón última está lograr la recaudación de los recursos que precisa para la satisfacción de los fines que le han sido encomendados.

La potestad tributaria puede ser originaria o derivada (también denominada delegada). Esta es originaria cuando emana de la naturaleza misma del Estado, siendo establecida de forma inmediata y directa por la Constitución de la República; Es derivada, cuando la facultad de imposición que tiene el ente que la ejerce, viene establecida en virtud de un reconocimiento con carácter general expreso previo en la Constitución y en la ley que la concretiza.

La potestad tributaria se caracteriza por ser abstracta, permanente, irrenunciable e indelegable. Es abstracta porque necesita que el mandato legal se materialice en un sujeto y se haga efectivo mediante un acto concreto; Es de atribución permanente, porque perdura en el tiempo de forma ininterrumpida y no se extingue salvo que la ley que lo crea se modifique; Es irrenunciable porque ninguna modificación de la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo, es decir, se deriva de la cláusula de intangibilidad; y, es indelegable, ya que los poderes no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por la Constitución y las leyes. En este caso, es necesario aclarar que la titularidad es indelegable e irrenunciable, más no necesariamente quien ejecuta el acto.

Importante mencionar que la potestad tributaria no es ilimitada, ya que su ejercicio se encuentra sujeto a lo que dispone la Constitución y las leyes y debe ser ejercida conforme a los principios jurídicos que establece la ley, entre los que se encuentran: el principio de legalidad o reserva de ley, lo que quiere decir que solo por ley del Congreso Nacional se pueden establecer tributos; el principio de justicia, refiriéndose a que se hará de acuerdo a como está establecido en la ley y para financiar los gastos e inversiones públicas que el Estado realice de manera racional; el principio de igualdad, que establece que nadie está excluido del pago de impuestos y que todas las personas han de recibir el mismo trato de las instituciones y autoridades y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación; el principio de equidad que expresa que para la determinación de los deberes tributarios de cada ciudadano se tomará en cuenta la situación personal o familiar y las cargas que debe enfrentar; y el principio de capacidad contributiva que se refiere a la situación económica en que se encuentra el ciudadano para hacer frente a sus deberes tributarias, y en consecuencia, la determinación de la cantidad que debe aportar.

La procedencia de la potestad tributaria se inicia con el estudio del artículo 93 de la Constitución, el cual dispone que el Congreso Nacional, entre sus atribuciones generales en materia legislativa, tiene la facultad de establecer los impuestos, tributos o contribuciones especiales y determinar el modo de su recaudación e inversión. Esta atribución engloba no solo la creación de los tributos, sino la modificación y la eliminación de los existentes.

En ese sentido, podemos indicar que la potestad legislativa de crear tributos que posee el Congreso Nacional conforme a la Constitución de la República es una potestad originaria, ya que emana de la naturaleza misma del Estado (Gago, 2018).

Respecto a la potestad tributaria local, el artículo 200 de la norma constitucional establece la base legal en la que se desarrolla la potestad tributaria municipal, estableciendo que: “[...] 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. [...]”.

En ese sentido, Gagó expresa que se hace difícil entender que se pueda dar el caso de que arbitrios establecidos por una ley que regule la potestad tributaria de los entes locales, puedan chocar con «los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución u otras leyes», salvo que aquella sea inconstitucional, con lo cual el problema, si se diera, obedecerá a una inconstitucionalidad de la ley que los crea y no a la potestad tributaria de la entidad municipal que sobre la base de aquella, los aplica.

Desde el punto de vista del alcance en la potestad tributaria local, podemos mencionar cuatro:

1. La potestad tributaria local se circunscribe a la demarcación territorial del municipio, por lo que en ese sentido solo se aplica bajo los límites de dicha demarcación.
2. Se trata de una potestad derivada por lo que para su ejercicio precisa de la aprobación previa de una ley que lo establezca de manera expresa, por el Congreso Nacional. En ese sentido, se da a entender de un poder originario del Estado, el cual determina cuales arbitrios pueden imponer los gobiernos locales.
3. Es posible también la intervención del Poder Ejecutivo para controlar el ejercicio como control de legalidad, para verificar si se ajusta a la Constitución y la Ley. Importante destacar, que dicho control no puede ser de oportunidad, es decir, si lo decidido por el ente local es adecuado o no para el interés general.
4. Finalmente, las controversias que se pueden generar y la posibilidad de que lo decidido por el gobierno local sea modificado o derogado, está sometido al control de los tribunales de justicia.

Como hemos visto, la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios establece la potestad tributaria local, ya que concede potestades y prerrogativas a los gobiernos locales en su artículo 8, señalando la potestad normativa, de auto-organización y tributaria. Por otra parte, se menciona como los deberes y derechos de los munícipes cumplir con sus obligaciones tributarias (Ley No. 176-07, 2017).

La referida ley municipal abarca los aspectos generales de las finanzas municipales y el régimen de los distintos tipos de tributos que en base a la potestad tributaria reconocida legalmente pueden establecer y exigir los ayuntamientos.

2.5 Régimen de los tributos municipales

El pago de tributos es el aporte económico que realiza el individuo para con la colectividad, efectuado a través de un órgano rector que es el gobierno. En ese sentido, el gobierno central no es el único organismo de la estructura estatal con capacidad jurídica para recibir ingresos tributarios, sino que la ley también establece cargas impositivas en beneficio de otras entidades públicas, como son los gobiernos locales (Barnichta, 2011, p. 1636). Estas cargas impositivas son los llamados arbitrios municipales.

Los arbitrios municipales son los tributos que se aplican en una localidad determinada del territorio nacional, interpuesto por su órgano de gobierno o por una ley especial. Estos arbitrios son pagados únicamente por las personas que viven, habitan o transitan en esas localidades, es decir que por su carácter local no se aplican en la totalidad del territorio nacional.

La finalidad de los arbitrios municipales, como se ha referido Barnichta es de dotar de recursos económicos a la entidad que gobierna el municipio y generalmente se

obtiene por los servicios que ofrece cada ayuntamiento o por el uso de los bienes de dominio público que pertenecen a ese municipio (p. 1637).

Tales arbitrios deben reunir ciertas características: 1) deben estar establecidos en el ámbito de su demarcación territorial; 2) debe tener el carácter de contraprestación por los servicios que el ayuntamiento ofrece a sus munícipes; y 3) el carácter de contraprestación o compensación al ayuntamiento por el uso de sus bienes.

En la relación jurídica tributaria municipal, como cualquier relación tributaria, es conocida por un vínculo entre dos sujetos: el sujeto activo o acreedor, que será el encargado de exigir el pago del tributo, en este caso, la entidad municipal al cual corresponda y el sujeto pasivo o deudor, que será el sujeto obligado al pago del tributo. Este establecimiento de tributo genera derechos y obligaciones, dando nacimiento a un vínculo de carácter personal y jurídico.

Es importante acotar que la calidad de agente de retención o percepción solo puede derivar de la ley y es preciso mencionar que la ley No. 176-07 no contempla la figura del agente de retención o percepción para recaudar los arbitrios municipales, por lo que las entidades municipales no podrían utilizar esta figura jurídico fiscal para recaudar sus arbitrios.

El régimen de los tributos municipales se encuentra establecido en la Ley No. 176-07, estableciendo en su artículo 271 que los ingresos municipales están compuestos por los tributos establecidos a su favor en leyes especiales y los arbitrios establecidos por ordenanza municipal. De acuerdo con su origen, los arbitrios se podrían clasificar en arbitrios municipales limitados y arbitrios municipales generales.

Los arbitrios municipales limitados son aquellos que los ayuntamientos pueden establecer por decisión propia y son limitados debido a que se pueden fijar únicamente para su demarcación territorial y en las materias que las leyes han

reservado para ella. Estos se pueden establecer sin la necesidad de una ley que emane del Congreso Nacional, ya que debe seguir únicamente los requisitos y lineamientos establecidos en la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios.

Los arbitrios que se establezcan a favor de las entidades municipales respetaran los principios establecidos en la Constitución, así como los principios del artículo 274 de la ley referida, que expresa, que los tributos municipales:

1. No colindarán con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes de la República.
2. No gravaran bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad.
3. No gravarán, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio del municipio que impone el tributo, ni el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio.

Por su parte, los arbitrios municipales generales son aquellos establecidos en leyes especiales por el Congreso Nacional a favor de todos los ayuntamientos del país, por lo que se pueden establecer arbitrios municipales por ley. En ese sentido, Barnichta entiende que mediante ley se puede establecer un tributo a favor de uno o varios ayuntamientos del país, no necesariamente a favor de todos, de acuerdo con lo establecido en su interpretación del artículo 271 de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios.

Es importante mencionar que la administración tributaria nacional podrá colaborar con los ayuntamientos en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos municipales. En ese sentido, podrá compartir su experiencia y en particular comunicarse los hechos con transcendencia tributaria, registros, base de datos de contribuyentes y demás recursos de derecho público,

así como elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a la competencia para la solución de conflictos que resulten del cobro de los arbitrios municipales, siendo esta, una competencia del juzgado de paz.

[...] La competencia del juzgado de paz municipal, viene dada por el constituyente en la Constitución, toda vez que en su artículo 93 literal h, establece: El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: h) Aumentar o reducir el número de cortes de apelación y crear o suprimir tribunales y disponer todo lo relativo a su organización y competencia, previa consulta a la Suprema Corte de Justicia; de lo que se desprende que el legislador ordinario tiene la potestad mediante una ley de otorgarle la competencia a los tribunales en las diferentes materia; que en la especie, mediante la Ley núm. 176-07, es de la exclusividad del juez de paz, cuando se trata del cobro de los arbitrios municipales dejados de pagar.

[...] Asimismo, también el legislador estableció las diferencias competenciales cuando se trata del cobro relativo al no pago de impuestos y el concerniente al cobro del no pago de arbitrios municipales. en el sentido de que cuando se trata del no pago de los impuestos la vía idónea para dirimir dichos conflictos es la consagrada en la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario, criterio sustentado en el precedente de la Sentencia TC/0030/12.

En los casos como la especie, que trata sobre el no pago de arbitrios municipales, el legislador estableció en la mencionada ley núm. 176-06, que es de la competencia de los juzgados de paz del municipio del demandado.

2.5.1 Imposición, ordenación y modificación de tributos

La ordenación de los tributos municipales, así como su imposición y modificación es competencia de los gobiernos locales. Señala el literal c del artículo 271 de la Ley No. 176-07 que las finanzas de los ayuntamientos estarán constituidas por los arbitrios establecidos por ordenanza municipal.

Las ordenanzas municipales son disposiciones generales de carácter normativo, aprobadas por el ayuntamiento para la regulación de la convivencia ciudadana, y el desarrollo de las actividades de los munícipes o la imposición y ordenación de arbitrios, contribuciones y derechos de carácter económico a favor del ayuntamiento.

El artículo 256 de la Ley No. 176-07 dispone que la potestad reglamentaria de los municipios en materia fiscal se ejercerá a través de ordenanzas reguladoras de gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios. Estas ordenanzas obligan a los munícipes radicados en la demarcación geográfica, sean personas físicas o jurídicas, y se aplican conforme al criterio de que los mismos residan, tengan su domicilio o ejecuten actividades de manera efectiva en el territorio.

Estas ordenanzas deben contener, al menos, la determinación del hecho imponible, el sujeto pasivo, las exenciones, reducciones y bonificaciones, la base imponible y liquidable, el tipo de gravamen o cuota tributaria y el periodo impositivo. Además, contendrán los regímenes de declaración y de ingreso y las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación como toda norma.

Estos elementos son esenciales para la aplicación de los tributos. A continuación, definimos algunos de estos:

1. El hecho imponible es el presupuesto fijado por la ley para configurar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria, es decir, el hecho que genera pagar un impuesto.
2. El sujeto pasivo es aquel que, por su vinculación o atribución de las circunstancias, o hechos constitutivos del hecho generador, o por disposición de la ley o de la administración autorizada para ello, resulta obligado, con respecto al sujeto activo, al pago de la obligación tributaria (Ross, 2012, p. 279).
3. Las exenciones, por su parte, consisten en una dispensa del pago de la obligación tributaria, es decir, una exclusión del pago del tributo, pero no de los deberes del contribuyente (Barnichta, 2011, p. 189). En estos casos, el contribuyente puede cumplir con los demás deberes formales que le corresponden.
4. Las reducciones fiscales sirven para reducir la base imponible del tributo que se aplicará.
5. Por su parte, la bonificación fiscal consiste en un incentivo o ventaja económica que la ley o la ordenanza concede al sujeto pasivo de un tributo y que consiste en minorar, total o parcialmente, la cuota a satisfacer por el sujeto pasivo en un porcentaje de la base imponible total, de la obtenida por el ejercicio de determinada actividad, o de la generada en un determinado territorio.
6. La base imponible, conocida también como el elemento cuantitativo del hecho generador, constituye la base del cálculo del tributo, es decir, la suma

o medida sobre la cual se aplicará la tasa o la alícuota establecida en la norma, y que dará como resultado el tributo a pagar (Barnichta, 2011, p. 157).

7. La cuota tributaria es la cantidad que debe ingresar el sujeto pasivo por la realización del hecho imponible de un tributo. La ley municipal establece que deberá ser la cantidad resultante de aplicar una tarifa, o la cantidad fija señalada al efecto, o la cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos (Ley No. 176-07, art. 285).
8. Y, el periodo impositivo, no es mas que el periodo de tiempo durante el que se realizan las operaciones gravadas.

Cabe destacar que las ordenanzas que resulten modificadas deben contener los acuerdos de modificación de estas en la nueva redacción, las fechas de su aprobación y el periodo de vigencia.

El organismo competente para dictar ordenanzas municipales es el Concejo de Regidores o Concejo Municipal. El artículo 52 de la referida ley dispone que dicho Concejo es un órgano colegiado que tiene un rol normativo y fiscalizador, así como otras funciones establecidas en la ley. Entre ellas: 1) aprobar los reglamentos y ordenanzas municipales a iniciativa propia, de la sindicatura y de las instancias sociales que esta ley u otra le otorguen derecho a presentar iniciativas y 2) la concesión de aplazamiento en el pago de los tributos, rentas, deudas e ingresos de cualquier tipo que correspondan al municipio a iniciativa de la sindicatura. Dicho órgano, por tanto, establece arbitrios a través de ordenanzas, ejerciendo el principio de legalidad tributaria a nivel municipal.

Es de suma importancia resaltar las diferencias que existen a nivel de establecimiento de tributos entre los distintos niveles de entidades municipales: municipios y distritos municipales. La Constitución de la República, en su reforma del 2010, equiparó el nivel de ambas entidades en cuanto a la responsabilidad de sus actuaciones, colocando a los distritos municipales con el mismo nivel de

responsabilidad, de potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, sin embargo, creó una reserva de ley al establecer que el artículo 199 quedará sujeto a lo establecido por las leyes de la República.

En ese sentido, la Ley No. 176-07 establece que las juntas de distritos municipales son un órgano desconcentrado del ayuntamiento del municipio. A pesar de que la Constitución del 2010 es posterior a la ley 176-07, la misma contempla la reserva de ley. El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto, en la sentencia No. 152-13 señalando que los distritos municipales son un órgano desconcentrado del ayuntamiento del municipio y que carece de competencia para la creación de arbitrios de cualquier naturaleza, sin previa autorización del Concejo de Regidores del municipio al que pertenecen, por ser éste el órgano con facultad normativa y reglamentaria conforme a la disposición de la Ley.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional se circunscribe a lo establecido por la Ley No. 176-07 en su artículo 52, literal f, estableciendo que el Concejo Municipal tiene la facultad de aprobar los reglamentos y ordenanzas municipales. Asimismo, el artículo 82 de la referida ley establece que los directores y vocales de los distritos municipales pueden crear arbitrios de cualquier naturaleza, pero con la previa autorización del concejo municipal.

Otra sentencia del Tribunal Constitucional que versó sobre esto fue la No. 0067-13, estableciendo que los arbitrios municipales son “tributos que las alcaldías aplican dentro del ámbito del 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”. Con ello, el tribunal reconoce que los ayuntamientos pueden imponer arbitrios en el territorio de los distritos municipales por servicios prestados o facilidades en beneficio de estos.

2.5.2 Clasificación de los tributos municipales

Los tributos municipales se clasifican, según su procedencia legal, en dos: los tributos ordenados en leyes especiales y los tributos que emanan de una ordenanza municipal. Los primeros son los emitidos por el Congreso Nacional a favor de los ayuntamientos y los segundo son ordenados por una normativa u ordenanza emitida por el Concejo Municipal del ayuntamiento, como se ha explicado anteriormente.

Es importante mencionar que los arbitrios municipales no deben reñir con impuestos nacionales y convertirse ilegítimamente en impuestos. El Tribunal Constitucional a los fines de establecer una diferencia entre impuesto y arbitrio realiza las siguientes aclaraciones: El impuesto es una clase de tributo caracterizado por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la Administración o acreedor tributario. Su creación se debe a la ley, debido a la potestad tributaria del Estado, y es una carga obligatoria que las personas y empresas deben pagar para contribuir al financiamiento de los gastos públicos. El impuesto es un cobro forzoso de carácter general, basado en un hecho imponible y su reglamentación y aplicación constituye el sistema fiscal de un país. Los arbitrios municipales son pagos realizados por los contribuyentes como contraprestación de un servicio público ofrecido por parte de las municipalidades, cuya imposición está delimitada al ámbito territorial de la autoridad que la impone, por lo que carecen de alcance nacional y no pueden colidir, ni con la constitución, ni con la ley (Tribunal Constitucional, Sentencia no. 0418-15).

2.5.2.1 Ordenación de tributos municipales en leyes especiales

Los tributos establecidos en leyes especiales, como se ha dicho, son emitidos por el Congreso Nacional a favor de los municipios. Entre estos podemos señalar el establecido en el artículo 134 de la Ley 125-01, General de Electricidad, que instituye un pago de un 3% por explotación del servicio de distribución y

comercialización de energía en el marco territorial determinado. Es importante mencionar que el Tribunal Constitucional estimó que la tasa del 3% tiene un carácter compensatorio, y no constituye un impuesto.

[por] tener el importe del 3% un carácter de tasa compensatoria, que tiene como hecho generador el que el concesionario utilice y explote un bien público municipal, no puede ser considerado como un impuesto, sino como un arbitrio municipal establecido por una ley especial, ya que para su imposición se toma en cuenta la materialización de un beneficio especial, directo o inmediato, otorgado a la empresa concesionaria de distribución de energía eléctrica, mas no encierra, en sí mismo, un carácter de obligatoriedad impositiva que esté relacionado con el ejercicio recaudatorio para cubrir gastos públicos que deben cumplir las personas físicas y morales sin que deba proporcionársele alguna contraprestación o beneficio especial, lo cual caracteriza a todo impuesto. (Tribunal Constitucional, Sentencia No. 100-13).

En este caso, el uso de bienes públicos municipales es un elemento importante que llevó al tribunal a dicha conclusión, con la idea de que existe una contraprestación por la explotación o uso de bienes públicos municipales para la distribución, suministro y mantenimiento del alumbrado municipal.

Un caso contrario, ocurrió en la sentencia No. 0089-14 del Tribunal Constitucional, en el cual el tribunal examinó una resolución emitida por el Ayuntamiento Municipal de Santiago donde fija una tasa de 100 a 200 pesos, incrementado en función del tiempo, por cada espacio de estacionamiento de un vehículo de motor, imponibles a cada persona física o jurídica que maneje los establecimientos públicos. En ese tenor, el tribunal declaró inconstitucional porque no existe una contraprestación de

un servicio, o que origine por un contrato por el aprovechamiento de un servicio público.

2.5.2.2 Ordenación de tributos en ordenanzas municipales

Los tributos que se establecen por ordenanzas municipales pueden ser de dos tipos distintos: por un lado, tenemos las tasas, y por el otro, las contribuciones especiales. Es una distinción importante, porque a raíz del examen de estas formas de arbitrio municipal se puede verificar si tienen vocación o no para convertirse en un impuesto, y, por ende, ser inconstitucional.

Las tasas municipales, por su parte, son establecidas bajo los parámetros de la Ley No. 176-07, señalando que los ayuntamientos podrán emitir ordenanzas que ordenen tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

A grosso modo, podemos mencionar cuales arbitrios son denominados tasas, según la ley:

1. La utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal.
2. La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia municipal que se refiera afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:
 - a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados;

- b) Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias;
- c) Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante; y
- d) Que no se presten o sean ejecutados por el sector privado.

Según lo establecido en el artículo 280 de la Ley No. 176-07, existen dos tipos de tasas: 1) las tasas por utilización y aprovechamiento especial del dominio público municipal; y 2) las tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas. Existen otros servicios que las entidades municipales no podrán exigir tasas como son: el abastecimiento de agua en fuentes públicas, alumbrado de vías públicas, vigilancia pública en general, defensa civil o limpieza de la vía pública.

Es importante mencionar que el artículo 287 prescribe que los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista los informes técnicos y económicos. Estos informes recogen, entre otros aspectos, el valor de mercado o la previsible cobertura del costo de aquellos, respectivamente.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional las tasas tienen vocación a convertirse en impuestos cuando “excede su valor de contraprestación o compensación, por cuanto las autoridades de los ayuntamientos al establecer una contraprestación más allá de los límites instituidos, en realidad, crean un impuesto”. Cuando esto no ocurre, entonces, el arbitrio municipal está dentro de los límites constitucionales reconocidos a los ayuntamientos.

Por otra parte, tenemos las contribuciones especiales, consagrada en el artículo 291 de la Ley No. 176-07, expresando que los ayuntamientos podrán establecer dichas contribuciones sobre la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter municipal. De conformidad con la ley, tienen la consideración de obras y servicios municipales financiados por contribuciones especiales, las siguientes:

1. Las que realicen los ayuntamientos dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos;
2. Las que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la ley; y
3. Las que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estas, con aportaciones económicas de la entidad municipal.

En los casos en que se incrementa el valor de los bienes, la imposición establecerá la contribución de un porcentaje no menor del 5% del valor estimado añadido.

El Tribunal Constitucional en su sentencia No. 0067-13 abordó que “los arbitrios municipales pueden ser considerados como un tributo especial de características mixtas por tener elementos propios de la tasa y la contribución, alejándose, dentro de su concepción misma de su elemento generador de lo que es un impuesto, por no estar envuelto dentro de sus fines directos el someter a tributo a una persona física o moral con el interés único de recaudar los fondos para el mantenimiento del Estado o cubrir gasto público, sino que la misma tiene como finalidad fijar una contraprestación por el hecho de un particular haber recibido un servicio o beneficio especial por parte de los ayuntamientos.

2.5.3 Exoneraciones o exenciones de arbitrios

Las exenciones de los tributos municipales pueden darse por distintas vías, en primer lugar, tenemos los contratos administrativos aprobados por el Congreso Nacional donde se puede contemplar este tipo de exención a los arbitrios municipales. El artículo 244 de la norma sustantiva establece que:

Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional. (Constitución de la República Dominicana, 2015)

Por su parte, la Constitución de la República no menciona al otorgarles a los ayuntamientos la potestad tributaria municipal, la facultad de otorgar exoneraciones sobre arbitrios. Sin embargo, la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios, en su artículo 278 establece que mediante ordenanzas los ayuntamientos acordarán la imposición, ordenación y regulación de los arbitrios municipales y que contendrán al menos, la determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, exenciones [...]"

CAPÍTULO III. LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES

3.1 Contexto actual en la recaudación de ingresos de los gobiernos locales

El contexto actual de los gobiernos locales respecto a la recaudación de tributos municipales amerita una serie de estudios que permita visualizar el marco jurídico en el que se desarrollan las entidades municipales y el régimen de las finanzas públicas locales; tópicos que se han desarrollado en los capítulos anteriores.

De esos estudios referidos, se destacan las limitantes legales e institucionales, entre ellas, la falta de recursos financieros para poder atender las necesidades y demandas de la ciudadanía. Actualmente, la Ley No. 166-03 establece que el porcentaje de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales debe ser de un 10% de los ingresos ordinarios del Estado, sin embargo, el porcentaje actual no llega a un 5%.

Para el año 2019, se aprobó el presupuesto general del Estado por un monto de RD\$921,810 millones y fue otorgado a los municipios y distritos municipales apenas el 2.39% del presupuesto nacional. La entidad receptora que mayor cantidad recibió fue el Ayuntamiento del Distrito Nacional con un monto anual de RD\$1,557,688,064.00, mientras que otras entidades reciben hasta por debajo de los RD\$20,000,000.00 para ser ejecutados anualmente.

Esta limitante financiera no es la única en el campo de los gobiernos locales, sino que también existe una estructura impositiva débil para que los ayuntamientos puedan establecer arbitrios, ya que existen impuestos de vocación municipal que están a cargo del gobierno central. Por ejemplo, el impuesto al patrimonio inmobiliario o el impuesto de circulación de vehículos de motor, donde otros países

con mayor grado de descentralización otorgan potestad a las entidades municipales para el cobro de estos.

A esta situación, se une una deficiente ordenación e imposición de arbitrios por parte de los gobiernos locales dentro del ámbito de competencia que establece la ley y una gestión de cobro ineficaz. Parte de la problemática es la falta de cultura de pago de impuestos generalizada en el país, la falta de capacidad institucional y de protocolos que regulen los procesos de la gestión municipal, la incapacidad de identificar, clasificar y regularizar los contribuyentes y en la mayoría de casos, la baja cooperación por parte de otras administraciones tributarias como la Dirección General de Impuestos Internos o la Dirección General de Aduanas, que pudieran contribuir a alimentar la base de datos de contribuyentes del municipio que se trate.

Podremos observar en los cuadros que a continuación se presentan, un resumen de la cantidad de ingresos por transferencia vía el presupuesto nacional, los ingresos propios recaudados y el porcentaje que estos representan de acuerdo con los fondos transferidos por ley, de 75 entidades municipales escogidas aleatoriamente, entre el periodo 2017-2019, tomando en cuenta municipios y distritos municipales pequeños, medianos y grandes, de acuerdo con la población e ingresos, para obtener una perspectiva global.

Cuadro No.1 – Clasificación de ingresos por entidad municipal – Año 2017²

Entidad Municipal	Ingresos por transferencia de ley	Ingresos propios	Porcentaje recaudado
<i>Altamira</i>	34,060,025.00	858,460.00	2.5%
<i>Barahona</i>	101,666,610.00	7,762,000.00	7.6%
<i>Constanza</i>	61,112,162.00	11,239,138.00	18.4%

² Se puede observar el listado completo de las entidades municipales en el Informe del presupuesto de gobiernos locales para el año 2017 del Ministerio de Hacienda, correspondientes a las 199 entidades que remitieron sus presupuestos aprobados.

<i>Santo Domingo Norte</i>	618,809,570.00	74,095,614.00	12.0%
<i>La Descubierta</i>	17,051,165.00	162,220.00	1.0%
<i>Las Salinas</i>	16,843,610.00	317,488.00	1.9%
<i>Las Matas de Farfán</i>	62,202,597.00	6,917,000.00	11.1%
<i>La Romana</i>	215,423,100.00	152,623,203.00	70.8%
<i>La Vega</i>	308,607,583.00	63,578,957.00	20.6%
<i>San José de los Llanos</i>	34,268,714.00	188,000.00	0.5%
<i>Miches</i>	23,563,476.00	1,338,132.00	5.7%
<i>Moca</i>	161,326,110.00	56,393,700.00	35.0%
<i>Nagua</i>	73,659,388.00	35,040,612.00	47.6%
<i>Pedro Santana</i>	16,798,382.00	489,240.00	2.9%
<i>San José de Ocoa</i>	42,839,954.00	7,391,500.00	17.3%
<i>San Juan</i>	133,134,786.00	29,645,833.00	22.3%
<i>Santiago</i>	957,187,416.00	613,625,065.00	64.1%
<i>Tamayo</i>	17,017,099.00	384,000.00	2.3%
<i>J.M. Arroyo Cano</i>	8,282,350.00	34,000.00	0.4%
<i>J.M. El Palmar</i>	17,481,146.00	60,000.00	0.3%
<i>J.M. El Yaque</i>	8,490,183.00	0.00	0.0%
<i>J.M. Hato del Padre</i>	9,583,391.00	40,000.00	0.4%
<i>J.M. Jicomé</i>	8,693,394.00	836,540.00	9.6%
<i>J.M. La Peña</i>	24,219,469.00	575,000.00	2.4%

Cuadro No.2 – Clasificación de ingresos por entidad municipal – Año 2018³

Entidad Municipal	Ingresos por transferencia de ley	Ingresos propios	Porcentaje recaudado
<i>Bajos de Haina</i>	139,826,080.00	34,977,000.00	25.0%

³ Se puede observar el listado completo de las entidades municipales en el Informe del presupuesto de gobiernos locales para el año 2018 del Ministerio de Hacienda, correspondientes a las 256 entidades que remitieron sus presupuestos aprobados.

<i>Bohechio</i>	18,213,910.00	47,000.00	0.3%
<i>Cotuí</i>	89,370,909.00	24,917,088.00	27.9%
<i>Santo Domingo Oeste</i>	523,951,145.00	478,674,382.00	91.4%
<i>Seybo</i>	91,024,988.00	5,077,835.00	5.6%
<i>Hato Mayor</i>	78,127,036.00	8,265,865.00	10.6%
<i>Imbert</i>	43,723,680.00	8,276,467.00	18.9%
<i>Laguna Salada</i>	19,547,653.00	5,120,000.00	26.2%
<i>Licey al medio</i>	26,294,997.00	7,904,995.00	30.1%
<i>J.M. Boca de Yuma</i>	9,297,305.00	503,313.00	5.4%
<i>J.M.Boyá</i>	10,773,040.00	140,000.00	1.3%
<i>J.M. Cenoví</i>	29,902,898.00	730,000.00	2.4%
<i>J.M.Cruce</i>	13,595,173.00	861,400	6.3%
<i>Guayacanes</i>			
<i>J.M. El Caimito</i>	12,284,665.00	195,901.00	1.6%
<i>J.M. Gonzalo</i>	12,346,536.00	334,940.00	2.7%
<i>J.M. Las Galeras</i>	13,913,515.00	8,730,000.00	62.7%
<i>J.M. Las Lagunas</i>	15,297,719.00	61,000.00	0.4%
<i>J.M. Los Botados</i>	27,620,017.00	1,740,500.00	6.3%
<i>J.M. La Guáyiga</i>	21,338,343.00	16,722,000.00	78.4%
<i>J.M. La Cuaba</i>	13,355,175.00	2,137,200.00	16.0%
<i>J.M. Carreras de Yeguas</i>	12,087,668.00	57,000.00	0.5%
<i>J.M. Verón Punta Cana</i>	38,924,182.00	166,286,982.00	427.2%
<i>J.M. Mamá Tingo</i>	18,259,219.00	86,000.00	0.5%
<i>J.M. Guayabal (puñal)</i>	21,097,854.00	2,956,800.00	14.0%

Cuadro No. 3 – Clasificación de ingresos por entidad municipal – Año 2019⁴

Entidad Municipal	Ingresos por transferencia de Ley	Ingresos propios	Porcentaje recaudado
<i>Distrito Nacional</i>	1,557,688,068.00	3,024,921,551.00	194.2%
<i>Baní</i>	156,338,322.80	44,750,798.69	28.6%
<i>Bayaguana</i>	61,338,924.00	6,291,382.00	10.3%
<i>Santo Domingo Este</i>	1,318,804,030.00	517,891,058.00	39.3%
<i>Dajabón</i>	45,800,036.00	27,599,879.00	60.3%
<i>Boca Chica</i>	124,472,790.00	42,074,000.00	33.8%
<i>Hato Mayor</i>	79,630,176.00	7,227,024.00	9.1%
<i>Higüey</i>	249,919,356.00	151,292,922.00	60.5%
<i>Las Guaranas</i>	28,980,542.00	3,446,113.00	11.9%
<i>Las Terrenas</i>	31,612,752.00	22,385,797.00	70.8%
<i>Padre Las Casas</i>	20,067,660.00	1,051,949.00	5.2%
<i>Piedra Blanca</i>	26,107,776.00	2,660,748.00	10.2%
<i>Capotillo</i>	10,312,264.00	0.00	0.0%
<i>La Ciénaga</i>	19,831,104.00	45,000.00	0.2%
<i>Las Barias</i>	16,133,976.00	0.00	0.0%
<i>Los Alcarrizos</i>	306,834,455.00	187,708,175.00	61.2%
<i>La Victoria</i>	90,986,736.00	5,053,438.00	5.6%
<i>Sosúa</i>	62,776,836.00	67,500,026.00	107.5%
<i>San Cristóbal</i>	306,332,993.00	45,878,000.00	15.0%
<i>J.M. De Tavera</i>	24,280,847.00	3,575,250.00	14.7%
<i>J.M. Zambrano Abajo</i>	23,561,709.00	5,589,998.00	23.7%
<i>J.M. Don Juan</i>	28,179,732.00	3,529,018.00	12.5%
<i>J.M. Quita Sueño</i>	40,085,353.00	11,014,648.00	27.5%
<i>J.M. Santa María</i>	11,151,350.00	130,000.00	1.2%

⁴ Se puede observar el listado completo de las entidades municipales en el Informe del presupuesto de gobiernos locales para el año 2019 del Ministerio de Hacienda, correspondientes a las 196 entidades que remitieron sus presupuestos aprobados.

Es importante mencionar, que una gran parte de las entidades municipales no reportan la cantidad de ingresos propios obtenido durante el periodo, por lo que no se tiene información de las 392 entidades y los datos obtenidos fueron tomadas de las entidades que reportaron sus fuentes para dichos años.

Para el año 2020, la Dirección General de Presupuestos rindió un informe preliminar de los ingresos para el año 2020, sin embargo, está pendiente de la publicación de los ingresos propios y de otras fuentes, así como de la ejecución de gastos.

Tomando los datos recogidos, podemos observar que los ayuntamientos que sobrepasan el 100% de recaudación tomando como base el ingreso por transferencia son: el Distrito Nacional, Sosúa, Verón-Punta Cana y Santiago. Otros municipios o distritos no llegan al 10% como establece la ley como son: Padre Las Casas, Capotillo, La Ciénaga, Santa María, Boyá, entre otros. En su gran mayoría los ayuntamientos o junta de distrito que logran obtener una recaudación promedio o por encima del 70% se debe principalmente por tener en sus territorios actividades económicas que generan arbitrios como minas o existe un desarrollo turístico amplio con infraestructura hotelera, industrias o son ciudades grandes. Por su parte, las Juntas de Distrito, en su mayoría, quedan por debajo del 10% lo que impide naturalmente su desarrollo.

A partir de estos hallazgos, podremos identificar distintas problemáticas en cada territorio. Una alta recaudación no necesariamente implica que el gobierno local no presente desafíos e incluso podría superar hasta el doble o el triple de la actual recaudación si se mejoran los procesos o se aplican mejores prácticas. Otros casos, como los gobiernos locales de población o territorio más pequeño, pero con actividades económicas reducidas, tendrán desafíos mayores y se verá en la necesidad, incluso, el legislador, de tomar en cuenta las actividades económicas que se pueden explotar en un territorio para crear, suprimir o unificar un municipio o un distrito municipal y que este o estos puedan ser autosostenibles.

3.2 Principales desafíos en la gestión financiera local

La gestión financiera local, en sentido general, presenta altos desafíos, principalmente debido a la falta de información y comunicación de la administración tributaria para cobrar los arbitrios ya establecidos, y por otra parte, la falta de capacidad técnica o de recursos para implementar estrategias de cobranzas. En ese sentido las alcaldías o juntas de distrito deben evaluar cuatro elementos: la optimización y potencialización de la recaudación a través de nuevas estrategias de cobranza y con técnicas e instrumentos de recolección de datos; mejorar la capacidad administrativa y financiera; perfeccionar la capacidad de manejo de presupuesto y; orientar la inversión hacia áreas vulnerables.

A todo ello, se le suman otros factores externos como el tamaño reducido de los gobiernos subnacionales, la alta fragmentación en la provisión de servicios a nivel local, el rol menor que tienen los gobiernos locales en responsabilidades de gasto, la baja autonomía tributaria municipal, un sistema de transferencia de fondos incompleto y la ausencia de un marco de responsabilidad fiscal subnacional.

3.2.1 Capacidad administrativa y financiera

La potestad tributaria a nivel municipal debe prever una estructura administrativa encabezada por el alcalde o alcaldesa para el caso de los municipios, o de un director o directora para el caso de los distritos municipales, siendo éste el órgano ejecutor de la Administración Municipal, correspondiéndole la dirección y organización de los servicios del ayuntamiento o la junta de distrito, la ejecución de las ordenanzas municipales, el desarrollo de la gestión económica municipal y organizar los servicios de tesorería y recaudación municipal.

El desarrollo de las responsabilidades financieras puede delegarse en un gerente financiero y para el caso de las Juntas Municipales, el tesorero municipal, quien será el responsable de la fiscalización de todos los actos de la gestión tributaria (Ley No.

176-07, art. 154, literal y). Entre estas responsabilidades se encuentran: la coordinación de la administración financiera del ayuntamiento y los subsistemas relacionados, entre ellos el tributario municipal; el análisis, diseño y evaluación de la política tributaria municipal, que comprende impuestos, arbitrios, tasas, contribuciones especiales, de cualquier procedencia, la elaboración y propuesta de resoluciones para la actualización del sistema tributario municipal, así como de realizar los estudios económicos y financieros necesarios y la supervisión del sistema tributario municipal a los fines de que opere en el marco legal vigente, con eficiencia, eficacia y transparencia.

Parte de la capacidad administrativa del gobierno local empieza con la figura del gerente financiero o tesorero, quien deberá contar con la tecnología apropiada para desempeñar sus funciones, con las ordenanzas actualizadas y bajo su cargo los colectores o agentes de recaudación de rentas municipales, quienes tienen la responsabilidad directa como encargados de recaudaciones municipales, de aplicar la legislación tributaria municipal.

3.2.2 Capacidad de manejo de presupuesto

La formulación del presupuesto general del ayuntamiento inicia desde la sindicatura. La Ley No. 176-07 establece dicha formulación y modificación como una atribución de dicho organismo. Estas actuaciones pueden ser delegadas en el Gerente Financiero, conforme a lo establecido en el artículo 153, numeral 3, estableciendo como una de sus funciones “dirigir el proceso de formulación del presupuesto, conjuntamente con la sindicatura, la unidad organizativa de presupuesto del ayuntamiento y el concejo de regidores y su consistencia con la planificación operativa anual”.

Otros de los organismos que interviene en el proceso es la tesorería municipal, quien deberá participar en la definición de la programación financiera del plan de trabajo y operaciones del ayuntamiento en el marco del presupuesto vigente y de

elaborar, en coordinación con la gerencia financiera y las instancias de presupuesto, la programación mensual, trimestral y anual de caja y evaluar su ejecución.

Un aspecto de suma importancia y que debe ser llevado a cabo mediante la formulación del presupuesto es la estimación o proyección de ingresos que tendrá la alcaldía, con el objetivo de acercar el número de ingresos y lograr proyectar el plan municipal.

3.2.3 Capacidad de orientar la inversión hacia áreas vulnerables

El manejo de áreas vulnerables constituye uno de los factores mas importantes a tomar en cuenta en la evaluación de la gestión del gobierno local. Uno de los principios fundamentales que establece la Ley No. 176-07 es la equidad social, donde los ayuntamientos, en el ejercicio de sus funciones, priorizarán los grupos socialmente vulnerables garantizándole el acceso a oportunidades para la superación de la pobreza (Ley No. 176-07, art. 6, literal k). La Norma Sustantiva, por su parte, indica que el Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables (Constitución de la República Dominicana, 2015, art. 61, numeral 2).

Esto quiere decir, que los ayuntamientos por vía de sus instrumentos de planificación, como son los planes municipales de desarrollo, están llamados a orientar inversión a áreas vulnerables con el objetivo de proteger y garantizar los derechos de las personas, que se encuentran constitucionalmente protegidos.

Para la elaboración de dichos planes de desarrollo deben participar distintos actores entre los que se encuentra el Consejo de desarrollo municipal, que de acuerdo con la Ley No. 498-06 de planificación e inversión pública deberá estar compuesta por

el alcalde o la alcaldesa del municipio, el presidente o presidente de la sala capitular, cada uno de los o las encargadas de las juntas municipales, representante de las asociaciones empresariales o las cámaras de comercio y producción del municipio, representante de las instituciones de educación superior del municipio, un representante de los gremios profesionales del municipio y un representante de las asociaciones agropecuarias, juntas de vecinos y organizaciones no gubernamentales reconocidas por su trabajo en la comunidad.

La intervención de estos actores es clave para la programación del plan municipal de desarrollo, ya que los mismos pueden identificar los grupos o áreas vulnerables e incentivar la inversión hacia las mismas. La ley prevé que dichos consejos tengan participación directa en discutir, analizar y proponer estrategias de desarrollo, promover la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones locales para la solución de problemas específicos y proponer un orden de prioridad a los proyectos de inversión a ser ejecutados en el ámbito territorial. El mismo también se encarga de promover la formulación de planes, proyectos y programas de ordenación de territorio y de dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión.

3.3 Cooperación Intermunicipal: experiencias internacionales

Una de las mayores problemáticas abordadas en esta investigación es la fragmentación que tiene el territorio en términos de gobierno, lo que impide ofrecer un servicio eficiente o fuertes inversiones en el territorio debido a los limitados recursos. Para enfrentar estas problemáticas la cooperación intermunicipal o estatal suelen ser la opción mas habitual, sobre todo en prestación de servicios que requieren capital, tales como recogida y tratamiento de residuos. En sentido general, la figura de la cooperación intermunicipal o las mancomunidades son de poco uso en la experiencia latinoamericana.

En el caso de Bolivia, Martínez (2015) indica que existen cerca de 100 mancomunidades las cuales reciben apoyo financiero y tratamiento preferente en los sistemas de planificación e inversión pública por parte del gobierno central. También allí las entidades con menos de 5,000 habitantes tienen que asociarse para poder optar a fondos adicionales para la inversión productiva y social. Una experiencia que nos puede servir para el caso de los municipios y distritos municipales con población mínima o con recursos limitados.

En Honduras, por su parte, se han formado 55 mancomunidades que incorporan a la casi totalidad de las municipalidades. Una característica interesante del proceso de descentralización hondureño es la creación del Sistema de Información Municipal (SIM), que constituye un mecanismo mediante el cual las municipalidades que forman parte de una mancomunidad comparten información relativa a los proyectos con sus socios, los ciudadanos y otros niveles de gobierno.

Martínez (2017) expresa que, en el caso de Europa, existe una gran variedad de experiencias, entre las que se destacan los casos de Portugal, Francia y España, países que fomentan la formación de mancomunidades desde una legislación nacional muy precisa y desarrollada. En el caso de Francia, se proveen incentivos financieros para fomentar la cooperación. En España, no existen estos incentivos, pero sí una formulación legal muy flexible que permite adaptarse a nuevos formatos y objetivos con facilidad. En el caso de los Estados Unidos es frecuente que localidades pequeñas contraten a gobiernos locales de mayor tamaño o que se puedan crear “distritos especiales” para ciertos servicios.

Para el caso dominicano, la ley prevé las mancomunidades como forma asociativa intermunicipal y reconoce el derecho a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia municipal. El artículo 72 de la Ley No. 176-07 establece que incluso para que los municipios se mancomunেন no es necesario que pertenezcan a la misma provincia, ni que exista entre ellos continuidad territorial. La referida ley indica que tanto los ayuntamientos como las

mancomunidades tienen la posibilidad, incluso, de crear empresas de capital público o mixto para los propósitos de la mancomunidad, en cuyo capital accionario participan en función de sus aportes.

De los casos internacionales de cooperación se pueden recoger múltiples experiencias, tomando como referencia que ya la ley dominicana prevé la mancomunidad como una forma asociativa.

3.4 Participación ciudadana en la fijación de arbitrios

Es importante mencionar que la participación ciudadana es un factor importante para discutir y analizar los programas, espacios o instancias, sobre todo para los municipios pequeños y generalmente rurales, donde no existe capacidad técnica, ni posibilidades de contratar externos que puedan realizar las labores administrativas en términos de recaudación de tributos y, por tanto, alentar la participación en estos temas es de sumo valor.

El concejo de regidores, o en su caso, de vocales, está llamado a realizar vistas públicas con el objetivo de discutir las ordenanzas que establecen los arbitrios, donde las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos o ciudadanas en sentido general puedan realizar sus aportes o recomendaciones. Por ello, es de suma importancia, sobre todo en los municipios de escasa capacidad técnica, garantizar y brindar acceso a los ciudadanos para participar en estas vistas públicas.

El artículo 24 de la Ley General de libre acceso a la información pública establece que: “Las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administren recursos del Estado deberán prever en sus presupuestos las sumas necesarias para hacer publicaciones en los medios de comunicación colectiva, con amplia difusión nacional, de los proyectos de reglamentos y actos de carácter general”. Esta difusión garantiza el derecho a la información que tiene la comunidad y su participación para realizar demandas y peticiones.

Por su parte, la Ley No. 176-07 hace un llamado a los ayuntamientos a facilitar la mas amplia información sobre las actividades que desarrolla y la participación de todos los ciudadanos en la gestión municipal. Además, debe fomentar la colaboración ciudadana en la gestión municipal con el fin de promover la democracia local y permitir la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos de su competencia.

La referida ley indica que el ayuntamiento deberá redactar y aprobar un reglamento contentivo de las normas de organización de la participación ciudadana en la gestión municipal y que favorecerá el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, facilitando amplia información sobre sus actividades, y dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y acceso a las ayudas económicas para el desarrollo de sus actividades en beneficio de la comunidad (Ley No. 176-07, art. 222).

Actualmente la ley contempla distintas figuras mediante las cuales se puede ejercer la participación ciudadana, tales como: el derecho de petición, el referéndum municipal, el plebiscito municipal, el cabildo abierto y el presupuesto participativo. Todas estas figuras pueden ser utilizadas como instrumentos para mejorar las finanzas públicas y, en algunos casos, la recaudación de tributos municipales.

3.5 Colaboración fiscal

Como parte de las buenas prácticas que los gobiernos locales deberán tomar en cuenta para aumentar la recaudación de los tributos municipales se encuentra la colaboración fiscal con otras entidades del Estado. El artículo 275 de la Ley 176-07, dispone que la Administración tributaria nacional, entre las que se encuentran la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Tesorería Nacional, colaborarán con los ayuntamientos en todas los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos municipales.

En particular, la ley prevé que las administraciones tributarias municipales y nacionales:

1. Se comunicarán los hechos con trascendencia tributaria, registros, bases de datos de contribuyentes y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección.
2. Podrán elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos. Esta disposición abre una vía de colaboración idónea para que los ayuntamientos y distritos municipales lleguen a acuerdos con los órganos mencionados, pudiendo beneficiarse de la larga experiencia y los conocimientos de que estos disponen. Especialmente, en lo que se refiere a la elaboración de relaciones de contribuyentes y el servicio de recaudación de los impuestos municipales a través de sus colecturías y el cobro compulsivo de las deudas que no satisfacen los contribuyentes dentro de los plazos que se le conceden se trataría de la firma de convenios o acuerdos interadministrativos de colaboración tributaria, en los que cabría establecer el pago de una comisión de cobranza por el servicio prestado a favor de la Administración colaboradora.

3.6 La recaudación tributaria como soporte de desarrollo local: hacia un gobierno local transparente y eficiente

Los principales desafíos del sistema municipal, según el análisis que se ha desarrollado en esta investigación consisten principalmente en el tamaño reducido de los gobiernos subnacionales, siendo República Dominicana, aún un país muy centralizado a nivel de gastos e ingresos, y; una alta fragmentación de la provisión

de servicios a nivel local, pues la estructura de los gobiernos locales muestra una alta fragmentación, tanto en su dimensión vertical (niveles de gobierno) como en su dimensión horizontal (número de entidades). En esta última, la presencia de dos niveles de entidades como los municipios y distritos municipales es atípica en la experiencia internacional, sobre todo entre los países de tamaño similar a República Dominicana.

El extenso análisis legislativo y de controles financieros que en la práctica se han desarrollado en pro de los municipios es fundamental su aplicación para aumentar la capacidad técnica administrativa y financiera de los gobiernos locales.

Para redefinir el sistema de recaudación que actualmente impera en los gobiernos locales, es importante diseñar un sistema de competencias acorde a los niveles de gobierno, es decir, precisar y desarrollar competencias de acuerdo con la tipología de los gobiernos locales.

El desarrollo de una administración local demanda que ésta pueda cumplir con sus atribuciones, recursos financieros suficientes, estables y progresivos, así como la ampliación de la capacidad tributaria y recaudatoria con nuevos impuestos directamente. Sin embargo, los gobiernos locales deben demostrar que están en capacidad de recaudar los arbitrios que actualmente les impone la ley con eficiencia y transparencia y, sobre todo, que esas acciones estén articuladas con los órganos de control financiero.

Con el objetivo de aumentar la recaudación de arbitrios, es importante dotar a los gobiernos locales de recursos vía transferencia desde el presupuesto general del Estado para ser invertido en capacidad técnica y en el desarrollo del territorio para generar riquezas. En ese sentido, se debe prever en la ley un equilibrio entre los gobiernos locales bajo el criterio de transferir un 70% en base a la población del último censo y el restante en base a los porcentajes de mayor pobreza según los estudios del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Se ha mencionado la importancia de crear arbitrios específicos como el tributo a la propiedad de bienes inmuebles a favor de los gobiernos locales. Actualmente es competencia del gobierno central cobrar el impuesto al patrimonio inmobiliario cuando este supera los umbrales establecidos, que a la fecha del 2021 es de RD\$8,138,353.26. El escenario actual dispone que solo el gobierno central es competente para cobrar este impuesto, sin embargo, se ha propuesto en numerosas ocasiones que esta competencia sea de los gobiernos locales o que se pueda crear el arbitrio a la propiedad de bienes inmuebles ubicados dentro del territorio municipal gravados por el Código Tributario, a partir del monto exento a la vivienda de bajo coste y hasta el monto exento del impuesto a la propiedad inmobiliaria por un porcentaje de 0.25% del valor total del inmueble, tomando en cuenta la valoración de la Dirección General de Catastro y estableciendo las exenciones de ley.

A modo general, es importante realizar un análisis comparativo de economías de escala administrativas que permita obtener guías para consolidar municipios y distritos municipales, partiendo de una lógica de sostenibilidad fiscal y revisar las responsabilidades otorgadas a los municipios bajo la Ley 176 de 2007 y evaluar la posible transferencia de más responsabilidades a los Municipios y Distritos Municipales, consistentemente con un monitoreo de las transferencias presupuestarias del Gobierno Central y el potencial de generación de ingresos propios.

Otra de las propuestas para eficientizar y transparentar el ingreso y egreso de recursos es reglamentando la ley de municipios consistentemente con un esquema progresivo de transferencias de recursos y responsabilidades a los Municipios y Distritos Municipales y donde se pueda generar un esquema de incentivos positivos para desempeño fiscal municipal. A todo esto, estudiar la posibilidad de mover la competencia para fijar arbitrios a tenencia de vehículos de motor, impuesto que actualmente se encuentra centralizado.

En síntesis, podríamos indicar que los gobiernos locales de la República Dominicana tienen importantes retos por delante, no solo en la capacidad para generar riquezas, sino en su estructura interna y en los controles que actualmente dispone el Estado para fiscalizarlos y que aún, no se ha logrado una transparencia y eficiencia en todas sus funciones. Más allá de las competencias que deben asumir los gobiernos locales, es importante medir el grado de eficiencia de las que actualmente poseen y progresivamente sumar competencias y recursos que les permita desarrollarse con altos niveles de responsabilidad.

CONCLUSIÓN

La República Dominicana en el ámbito municipal, como hemos podido ver, presenta altos desafíos que consisten principalmente en el tamaño reducido de los gobiernos subnacionales y en una alta fragmentación en la estructura de los gobiernos locales, tanto en su dimensión vertical (niveles de gobierno) como en su dimensión horizontal (número de entidades).

Nuestro sistema de gobierno subnacional cuenta con la presencia de dos niveles de entidades como son los municipios y distritos municipales, por lo que el impacto de la aplicación del régimen tributario se mide en primer lugar tomando en consideración la clasificación de gobierno; los municipios pueden aplicar las ordenanzas que sean necesarias para ordenar tributos a su favor, y los distritos municipales, por su parte, tienen ciertas limitaciones en la aprobación de las mismas, que debe ser autorizada por el Concejo Municipal. En ese sentido, existe un desequilibrio, que naturalmente ha sido impuesto por la ley.

La aplicación del régimen tributario municipal tiene un alto nivel de impacto considerando que los gobiernos locales aprovechen la Ley No. 176-07 y demás normas incorporando en su sistema financiero ordenanzas que fija arbitrios a su favor. En ese sentido, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la recaudación no solo es necesario la aplicación de la ley, sino que esas acciones estén articuladas con los órganos de control financiero.

Por otra parte, modificar el régimen tributario municipal, es una de las vías que ha sido propuesta por parte de los gobiernos locales con la idea de incrementar arbitrios específicos a favor de los ayuntamientos.

El contexto actual de los gobiernos locales respecto a la recaudación de tributos municipales permite visualizar el marco jurídico en el que se desarrollan las entidades municipales y el régimen de las finanzas públicas locales; tópicos que se han desarrollado en esta investigación.

De esos estudios referidos, se destacan las limitantes legales e institucionales, entre ellas, la falta de recursos financieros para poder atender las necesidades y demandas de la ciudadanía. Actualmente, la Ley No. 166-03 establece que el porcentaje de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales debe ser de un 10% de los ingresos ordinarios del Estado, sin embargo, el porcentaje actual no llega a un 5%.

Esta limitante financiera no es la única en el campo de los gobiernos locales, sino que también existe una estructura impositiva débil para que los ayuntamientos puedan establecer arbitrios, ya que existen impuestos de vocación municipal que están a cargo del gobierno central. Por ejemplo, el impuesto al patrimonio inmobiliario o el impuesto de circulación de vehículos de motor, donde otros países con mayor grado de descentralización otorgan potestad a las entidades municipales para el cobro de estos.

Finalmente, podríamos indicar que los gobiernos locales de la República Dominicana tienen importantes retos por delante para mejorar su estructura interna, la transparencia y eficiencia en todas sus funciones y sumar competencias y recursos que les permita desarrollarse con altos niveles de responsabilidad.

REFERENCIAS

Aguilar Grau, P. (2021). *Estrategias de cobranza y los impuestos tributarios de la municipalidad provincial de Talara*, Universidad Cesar Vallejo.

<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/52572>

Alcantar, C., Palos Sosa, M. et Flores Ortega, G. (2021). *Propuesta de política pública transversal para el cumplimiento de la corresponsabilidad recaudatoria*,

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552019000100145

Barnichta, E. (2011). *Derecho Tributario, Tomo II*, Editora Centenario.

Barcelata-Chávez, H., Ruiz-Ramírez, J. *Desarrollo económico municipal y finanzas públicas locales*. Universidad Veracruzana,

<https://www.uv.mx/personal/hbarcelata/files/2014/05/Desarrollo-economico-municipal-y-Finanzas-publicas-locales.pdf>

Belduma Vásquez, S. (2021). *La recaudación tributaria como soporte de desarrollo local en América Latina* [Tesis de Grado, Universidad Técnica de Machala].

<http://repositorio.utmachala.edu.ec/handle/48000/11781>

Canales Aliende (2002). *Introducción al Gobierno y a la gestión local*. Editorial Club Universitario.

Carhuatanta V., Jefferson H., Vásquez E. (2019). *Estrategias de cobranza para mejorar la recaudación de arbitrios municipales en la municipalidad distrital de José Leonardo Ortiz, 2014-2016*, [Tesis de Grado, Universidad Señor de Sipaan].

<https://repositorio.uss.edu.pe/handle/20.500.12802/5885>

Constitución de la República Dominicana [Const]. Junio 2015

Decreto 39-09 que crea las comisiones sociales de auditoria social.

Decreto No. 85-15 que crea la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal y del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal.

Friz Burga J. (1999). *El Sistema Administrativo Territorial Revolucionario-Napoleónico y la actual Organización Estatal Peruana*. Boletín del Instituto Riva-Agüero. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/boletinira/article/view/9815>

Gómez-Sabaini, J (2021). *República Dominicana: Las finanzas de los gobiernos locales y alternativas para su fortalecimiento*, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13569/republica-dominicana-las-finanzas-de-los-gobiernos-locales-y-alternativas-para-su>

Guillermo Peón, S., Vargas Casimiro, I. (2021). *Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: un análisis para las entidades federativas en México utilizando el modelo de frontera estocástica*, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S187066222017000100035&script=sci_abstract&lng=pt

Jiménez, C. (2021). *Hacia un nuevo futuro de los gobiernos municipales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, <https://icap.ac.cr/wp-content/uploads/2021/05/Cuaderno-Centroamericano-32-Rev-final-06052021.pdf>

Martinez-Vaquez, J., Radics, A. et Perez Rincon, B. (2021) *Descentralización en República Dominicana*, <https://publications.iadb.org/es/descentralizacion-en-republica-dominicana-desempeno-actual-y-perspectivas-de-reforma>

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). (2019). *Lineamientos para la formulación de presupuestos de los Gobiernos Locales*. Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en:

<https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Guia/31.%20Lineamientos%20Presupuesto%20Municipal%202020.pdf>

Revista científica del Ministerio de Administración Pública (MAP). (2018). *Reforma Municipal en la República Dominicana*, <https://map.gob.do/bcap/v/c/117/Revista-Cient%C3%ADfica-Reforma-Municipal-en-la-Rep-Dom#>

Ley Núm. 125-01 del 2001, General de Electricidad. Gaceta Oficial, Núm. 10095.

Ley No. 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Gaceta Oficial No. 10096

Ley Núm. 166-03 del 2003, sobre aumento de los ingresos de los Ayuntamientos a 8% y a un 10% a partir del 2005, Gaceta Oficial, Núm. 10233.

Ley Núm. 10-04 del 2004, de la Cámara de Cuentas. Gaceta Oficial, Núm. 10728.

Ley Núm. 200-04 de 2004, General de Libre Acceso a la Información Pública. Gaceta Oficial, Núm. 10290.

Ley No. 423-06 del 2006, Orgánica de presupuesto para el sector público. Gaceta Oficial No. 10437

Ley No. 176-07 del 2007 del Distrito Nacional y los Municipios. Gaceta Oficial Núm. 10426.

Ley Núm. 10-07 del 2007 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República”. Gaceta Oficial, Núm. 10438.

Ley No. 170-07 que instituye el presupuesto participativo municipal. Gaceta Oficial No. 10425

Ley 13-07 del 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario.

Ley No. 1-12 de 2012, de Estrategia Nacional de Desarrollo. Gaceta Oficial No. 10656.

Ley 5-07 de 2007, del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.

Ley No. 247-12 de 2012, Orgánica de Administración Pública. Gaceta Oficial No. 10691.

Ley Núm. 498-06 del 2016 sobre Planificación e Inversión Pública, Gaceta Oficial, Núm. 10089.

Ross Bravo, J. (2012). Derecho Tributario Sustantivo. Edición CAPGEFI

Saavedra Sandoval, R., Delgado Bardales, J. La recaudación tributaria municipal 2020, Ciencia Latina Revista Multidisciplinar,
<https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/109>

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. 0061-12

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. 0152-13.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. 0067-13.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. 0100-13.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. 152-13.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. 0338-14.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. TC 260-15.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. TC 0418-16.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm. TC 145-16.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia Núm.00418-15.

Umana García, F. *Realidad y perspectivas para el sistema de recaudaciones en el Ayuntamiento de Altamira, República Dominicana*. Estudios avanzados sobre los Gobiernos Locales, Voxlocalis,

<https://old.voxlocalis.net/revistas/num21/doc/fernando%20umana.pdf>

Valles Giménez, J., Zárate Marco, A. *Cuantificación del ejercicio de la potestad tributaria municipal: el caso español. Estructura e historia económica y economía pública*, Universidad de Zaragoza

<https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Reus2015/htdocs/pdf/p1492.pdf>