

AUTONOMIAS CONSTITUCIONALES DE LOS ORGANOS DEL ESTADO

Por Ana Rosa Bergés de Farray y
Profesora de la UNPHU

Cuando fue solicitada mi participación en este evento, con el tema de "Autonomías Constitucionales de los Organos del Estado", comprendí de inmediato que me iba a ser dada la oportunidad de expresar mi gran preocupación por el deterioro de dichas entidades, que a mi juicio, constituyen una de las bases de un régimen democrático.

Hay, en nuestro sistema legal, una jerarquía de leyes. Así tenemos, en primer lugar, la Constitución, luego las Leyes Adjetivas, los Decretos, los Reglamentos y finalmente las Resoluciones. Esta jerarquía no sólo nos indica su origen, la Constitución o Ley Fundamental deriva de una Asamblea Constituyente, que se supone sea la máxima expresión de la voluntad popular. Sus textos organizan y regulan los Poderes del Estado, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y atribuye a cada uno su función propia, es decir, el poder de hacer las leyes, corresponde al Legislativo, y a los dos otros el de ejecutar y gobernar, por un lado, y hacer justicia, por el otro. En consecuencia, los principios establecidos en la Constitución priman por encima de los que establecen las demás disposiciones legales.

Esto nos lleva a distinguir que, en la República Dominicana, tenemos dos tipos de autonomías del Estado, a saber:

- La autonomía consagrada por la Constitución, y
- La autonomía consagrada por las leyes adjetivas.

Entre las primeras sólo encontramos dos entidades: el Banco Central de la República Dominicana, El Banco de Reservas y la Corporación de Empresas Estatales.

Indiscutiblemente somos testigos en nuestro país de un progresivo deterioro de la mayoría de nuestras instituciones; las autónomas del

Estado no son una expresión. No obstante, cabe preguntarse si, al menos en el caso de instituciones autónomas del Estado creadas por nuestra Ley Fundamental, no deberíamos tratar de preservarlas, a fin de que al cumplir sus altas funciones, garanticen determinadas condiciones de estabilidad democrática al país, y que (¿Porqué no?), hasta la propia supervivencia de la nación dominicana.

Pasaremos a analizar a seguidas ambas instituciones autónomas del Estado, cuya autonomía deriva de la Constitución de la República.

I.- EL BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA.

Cuando en octubre de 1946, se presentó a la Asamblea Nacional el proyecto para la Reforma Constitucional, que crearía el peso dominicano, y asimismo el Banco Central de la República Dominicana, se consideraba que dicho Banco debería ser un organismo autónomo en todos los sentidos de la palabra, su cuerpo directivo, la Junta Monetaria, sería la depositaria de esa autonomía, debiendo la mayoría de sus miembros ser nombrados por períodos fijos, y estar garantizados contra presiones políticas de un canon de inamovilidad, salvo en caso de actuaciones fraudulentas previstas y sancionadas por la ley. Por su lado, la Junta Monetaria debería estar compuesta de una manera que asegurase un equilibrio completo entre los intereses públicos y los privados.

La autonomía del Banco Central también estaría asegurada por su organización independiente, dotada de recursos, de manera que pudiera operar de modo separado del Estado, sin que este último tuviera injerencia en sus operaciones y manejo, ni tampoco interés en sus utilidades, ya que de un Banco Central no se espera que tenga beneficios.

Para evitar la intervención del Estado por la vía de las emisiones de los bonos públicos, que podrían acarrear, a su vez, emisiones monetarias no autorizadas, se creó el Fondo de Regulación de Valores, para asegurar a los tenedores de Bonos del Gobierno o de los Municipios una fácil recompra de títulos.

Por supuesto, los miembros de la Junta Monetaria serían personal y solidariamente responsables de cualquier infracción y daño o perjuicio infligido a terceras personas.

Así se introduce, por la Asamblea Revisora, una modificación a los Artículos 94 y 95 de la Constitución de la República del año 1947, que en la actual Constitución de 1966 corresponden a los Artículos 111 y 112, los cuales copiados a la letra expresan (1) :

"Art. 111: La unidad monetaria nacional es el peso oro".

"Párrafo I: Sólo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria los billetes emitidos por una entidad emisora única y autónoma, cuyo capital sea de la propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldados por reservas en oro y por otros valores reales y efectivos, en las proporciones y condiciones que señale la ley y bajo la garantía ilimitada del Estado".

"Párrafo II: Las monedas metálicas emitidas a nombre del Estado por mediación de la misma entidad emisora y se pondrán en circulación sólo en reemplazo de un valor equivalente de billetes. La fuerza liberatoria de las monedas metálicas en curso y de las que se emitieren en lo adelante será determinada por la ley".

"Párrafo III: La regulación del sistema monetario y bancario de la Nación corresponderá a la entidad emisora, cuyo órgano superior será un Junta Monetaria, compuesta de miembros que serán designados y sólo podrán ser removidos de acuerdo con la ley, y responderán del fiel cumplimiento de sus funciones de conformidad con las normas establecidas en la misma".

"Párrafo IV: Queda prohibida la emisión o la circulación de papel moneda, así como de cualquier otro signo monetario no autorizado por esta Constitución, ya sea por el Estado o por cualquier otra persona o entidad pública o privada".

"Art. 112: Toda modificación en el régimen legal de la moneda o de la banca requerirá el apoyo de los dos tercios de la totalidad de los miembros de una y otra Cámara, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de ésta".

(1) República Dominicana, Constitución de la República Dominicana. Santo Domingo: J. R. Vda. García, 1966.

Refiriéndose a la autonomía del Banco Central, Hans Aufricht, en su obra "Legislación Comparada de Banca Central", señala que la independencia de la Junta con respecto al Gobierno estará probablemente asegurada con mayor eficacia, si todos los miembros son titulares y si ninguno recibe instrucciones de una autoridad ajena al Banco Central. Por el contrario, estima que la autonomía quedaría limitada, si la mayoría de los miembros son Ex-Oficio, o si estos funcionarios están supeditados a las instrucciones que reciban del Gobierno, si las decisiones de la Junta pueden ser vetadas por una autoridad externa, o si sus funciones y facultades pueden, en circunstancias determinadas, transferirse a otro organismo que indique el Gobierno (2).

De modo que, para que el Banco Central pueda ejercer sus funciones y cumplir sus objetivos, es decir, promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables a la estabilidad y desenvolvimiento ordenado de la economía nacional, y de regular el sistema monetario y bancario de la Nación, de conformidad con la Constitución de la República, la Ley Monetaria y la Ley Orgánica, debe tratar de preservar su autonomía.

Uno de los aspectos más necesarios para que una autonomía o autarquía pueda funcionar de manera operativa, lo constituye la independencia económica, ya que las presiones presupuestarias pueden convertirse en un mecanismo propicio para limitar el poder decisonal autónomo.

El legislador, justamente con ánimo de garantizar la autonomía del Banco Central, establece en el Artículo 40 de la Ley Orgánica, la prohibición de cualquier emisión que no corresponda a las operaciones autorizadas por esa Ley. Sin embargo, el Párrafo consagra una excepción al expresar:

(2) Aufricht, Hans. *Legislación Comparada de Banca Central*. México: CENLA, 1964.

"Párrafo: En todos los casos, el Banco Central podrá hacer uso de su facultad de emisión monetaria, para pagar sus gastos de operación y administración" (3).

Es decir, que tanto nuestra Constitución como la Ley Orgánica aspiran a la existencia de un organismo verdaderamente autónomo en la regulación del sistema monetario y bancario de la Nación. No obstante, asistimos a la revolución de los hechos en contra del Derecho, y no hemos sabido quizás hacer ver a nuestros conciudadanos la importancia de esta realidad. Cuando la Política del Gobierno Central se divorcia de la política monetaria y bancaria, es normal y previsible esperar la aparición de la crisis repetidas y pertinaces que, tanto en la banca, como en el sector financiero, comercial e industrial, hemos atravesado.

Ha tenido que iniciarse, por parte del Gobierno Central, un programa de control en las inversiones públicas, para poder paliar el costoso riesgo de una inflación galopante y de una devaluación que iba por caminos desenfrenados.

Si el Banco Central hubiera sido consistente con su papel de entidad reguladora, y hubiese ejercido la majestad de sus funciones con lo preceptuado en nuestra Constitución, hoy tendría más respeto de los sectores financieros y bancarios, y por supuesto, de la ciudadanía, la cual, la mayor parte de las veces no sabe explicar razones, pero sí vive las consecuencias de los problemas.

Para dar más fuerza a lo preceptuado en relación con el Banco Central y el Régimen Legal de la Banca, la Constitución, en su Art. 112, establece que toda modificación al régimen de la banca requerirá el apoyo de los dos tercios de la totalidad de los miembros de una y otra Cámara, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de ésta.

(3) República Dominicana. Ley Orgánica del Banco Central. En Legislación Monetaria, Bancaria y Financiera de la República Dominicana. Santo Domingo, Banco Central de la República Dominicana, 1984.

Es decir, que se requiere una mayoría especial que corresponde a dos tercios de los miembros, no de los que estén presentes en la sesión, sino de los que integran cada Cámara. Muchos proyectos tendentes a vulnerar la autonomía del Banco Central se han visto fracasar ante la inocente pregunta en secretaría, de cuál fue el número de senadores y diputados asistentes a la sesión?

Para el logro satisfactorio de sus objetivos y el cabal cumplimiento de sus funciones, el Banco Central deberá recuperar su credibilidad, ya que vivimos en un régimen fiduciario donde muchas veces la confianza del público es lo que hace eficaz las medidas que auspician las autoridades. El temor, la inseguridad y el pánico financiero alienta la fuga de capitales. Las indefiniciones y las distorsiones alejan las inversiones extranjeras: Un inversionista que no tenga claras las reglas del juego, difícilmente invierta bajo tan inciertos augurios, a no ser que se trate de un aventurero codicioso, de esos que también pululan en el mundo financiero y de los negocios.

No sólo la fuga de capitales, sino también la fuga de cerebros en los últimos años, ha afectado grandemente al Banco Central. Es lamentable que se haya permitido una estampida de la magnitud de la que se originó en esa institución. Los modernos conceptos de administración enseñan que los "Recursos Humanos" constituyen un verdadero "recurso", es decir, un "activo" en una institución. En organismos modernos, junto con los balances, y estados de ganancias y pérdidas auditados, también se presentan las auditorías sobre los recursos humanos.

Un Banco Central no puede medir su éxito en base a la ganancia de utilidades, ya que el propósito de ese organismo difiere de los bancos que fomentan negocios con el público. El Banco Central no opera con el público, y su finalidad primordial es regular la moneda y el crédito. Por tanto, el éxito de un Banco Central debe medirse por el grado en que contribuye a la estabilidad y desarrollo de la economía nacional. Para tales fines, ha de contar con personal altamente calificado, por lo que, tal y como recomendaban los artífices de la Ley Orgánica, Robert Triffin y Henry Wallich, "El Departamento de Estudios Económicos" podrá también ofrecer becas a candidatos, escogidos dentro del Banco y fuera de él, para ampliar sus conocimientos en universidades y bancos

centrales extranjeros (4)". La excelencia del Banco Central debe constituir un orgullo para los ciudadanos y una garantía de la buena marcha de los asuntos bancarios y monetarios del país.

II.- EL REGIMEN MUNICIPAL.-

Otra institución del Estado, cuya autonomía deriva de la Constitución de la República, son las Comunes o Municipios.

Asistimos a una desvalorización de estas entidades, y quizás al descrédito de la autoridad municipal, muchas veces a pesar del deseo de los Síndicos y Munícipes de mejorar la situación dentro de sus circunscripciones.

Es penoso y lamentable permanecer ecuanímes ante tal situación. La ciudadanía parece estar percibiendo el deterioro de sus instituciones; su conformismo se debe al temor que la deja paralizada.

La Común o Municipio es una institución que nace autónoma junto con la República. La palabra "Común" tiene un origen afrancesado. En español debe decirse "Municipio"; sin embargo, la Constitución de 1844, en su Artículo 159, dispuso que "Habrá un Ayuntamiento en cada Común en que lo habría en el año 1821"⁽⁵⁾. La palabra francesa "Commune" debió, al acogerse, darle terminación femenina. El Profesor Manuel Amiama indica que la palabra "común" fue adoptada por error ⁽⁶⁾ y que debería utilizarse "La Comuna" más propiamente. La idea de la autonomía

(4) Banco Central de la República Dominicana. Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Banco Central. Autor: Santo Domingo, 1948.

(5) Peña Batlle, M. Constitución Política y Reformas Constitucionales. Santo Domingo, ONAP, 1981.

(6) Ver en tal sentido, Amiama, M. A. Notas Sobre Derecho Constitucional. Santo Domingo, Montalvo, 1959.

municipal, según Maurice Duverger, nos viene de una tradición anglosajona y nórdica (7)

La autonomía municipal consiste en otorgar una amplia independencia, bajo la forma de una descentralización, a los grupos territoriales más pequeños, que en realidad constituyen cuadros humanos naturales y necesarios.

El Estado Dominicano se formó influenciado ampliamente por la idea de un estado centralizado. No obstante, las entidades municipales fueron reconocidas, y privó en el ánimo de la Constituyente, conferirles una condición autónoma o autárquica.

Durante la Segunda República (1865-1916), el Poder Municipal llegó a alcanzar su máximo esplendor, cuando las Constituciones de 1865 y 1866 consagraron expresamente, que el Poder Municipal era uno de los poderes del Estado ejercido a través de las Juntas Provinciales, los Ayuntamientos de las Comunes y los demás funcionarios que establezca la Ley (8).

Durante muchos años, en el gobierno independiente, el progreso de las ciudades se debió exclusivamente a los Ayuntamientos, Santiago y Puerto Plata merecen ser citados como ejemplos, seguidos por San Pedro de Macoris y La Romana. Aún durante el gobierno de Heurieux, que atentó contra todas las instituciones, las municipalidades mantuvieron su independencia.

Con la ocupación norteamericana, la situación cambió y, aún cuando al inicio, se respetó la autonomía municipal, más tarde se modificó la legislación hasta reducir los Ayuntamientos a simples oficinas administrativas.

(7) Duverger, Maurice. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Paris, P.U.F., 1965.

(8) Para mayores detalles históricos, véase Jorge, Juan. Derecho Constitucional Dominicano. Santiago, UCMN, 1984.

En 1924, al instaurarse el gobierno, se puso en vigor la antigua legislación municipal (9).

Se considera que la autonomía de los municipios debe operar en relación con sus autoridades ejecutivas y administrativas, de frente al Gobierno Central, pero no en relación al Congreso, que puede ampliar o reducir estas atribuciones en la medida que lo crea conveniente (10).

La autonomía de los Municipios ha ido deteriorándose, y creando una falta de credibilidad y una impresión de incompetencia en la solución de los problemas. Sin embargo, los Municipios tienen constitucionalmente la facultad de crear arbitrios, lo cual es una forma de generar ingresos para asumir sus compromisos ante la comunidad.

Sin embargo, nos quejamos constantemente de las deficiencias de los Ayuntamientos, y podríamos preguntarnos si realmente se ha desnaturalizado hoy en día el concepto o la idea de una pequeña comunidad dirigida con autonomía, idea que se enfrenta con ciudades enormes de millones de habitantes.

En Francia, esta situación se ha resuelto multiplicando las divisiones. Así, en París hoy día existen veinte circunscripciones que conforman barrios y operan satisfactoriamente. En el caso de la ciudad de Santo Domingo, principal núcleo del país, podríamos preguntarnos si no debiéramos adoptar una solución análoga, a saber, mantener un solo ayuntamiento y permitir que diversas circunscripciones en la ciudad resuelvan de modo más mediano los problemas de la comunidad.

(9) Troncoso de la Concha, Manuel de Jesús. Elementos de Derecho Administrativo. Santo Domingo, ONAP, 1981.

(10) Véase en este sentido, Brea Franco, Julio. El Sistema Constitucional Dominicano. Santo Domingo, UNPHU, 1983.

A MODO DE CONCLUSION.

(1) Las autoridades monetarias deben tratar de preservar su autonomía y, a su vez, tomar en cuenta las opiniones de los técnicos calificados del Banco Central.

(2) El Banco Central debe fomentar la formación de técnicos altamente calificados, que le permitan contar con opiniones confiables al momento de tomar las decisiones de política monetaria y financiera.

(3) Los Ayuntamientos deberán establecer los mecanismos necesarios que garanticen su autonomía.

(4) Los Ayuntamientos deberán fomentar un estudio sobre la posibilidad de establecer divisiones que permitan brindar un servicio más eficiente a la ciudadanía.