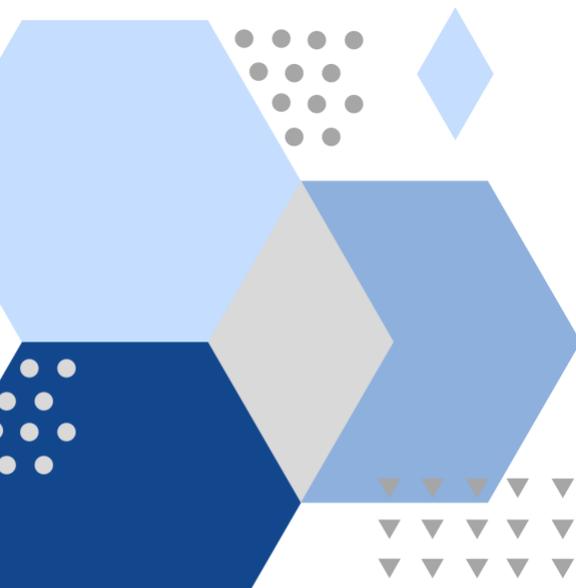


**JORGE
PRATS** | Abogados &
Consultores

**INFORME SOBRE LAS POSIBILIDADES
JURÍDICAS ANTE LAS VACANTES
PRODUCIDAS EN EL AYUNTAMIENTO DE
LA VEGA**

SEPTIEMBRE, 2024



**INFORME SOBRE LAS POSIBILIDADES JURÍDICAS ANTE LAS VACANTES
PRODUCIDAS EN EL AYUNTAMIENTO DE LA VEGA**

I. Planteamiento

1. El 18 de febrero de 2024 fueron celebradas las elecciones ordinarias generales municipales en la República Dominicana, con el objetivo de que la ciudadanía, mediante el voto popular, renovara el mandato de las autoridades electivas en el ámbito de la Administración local. Tal fue el caso del municipio y provincia La Vega, donde la propuesta conformada por los señores Kelvin Antonio Cruz Cáceres y Amparo Altagracia Custodio Guerrero (en alianza pactada entre el Partido Revolucionario Moderno y el partido Frente Amplio) obtuvo la mayor cantidad de votos, siendo entonces electos dichos señores a los cargos de Alcalde y Vicealcaldesa de dicho municipio, respectivamente.
2. A pesar de lo anterior, en fecha 15 de agosto de 2024, mediante decreto emitido al efecto por el Poder Ejecutivo, el señor Kelvin Antonio Cruz Cáceres fue designado como nuevo Ministro de Deportes y Recreación, posición que aceptó¹. Su acceso al cargo ministerial, como era de esperarse, conllevó la presentación de la correspondiente renuncia al puesto de Alcalde por el que antes había sido electo a tenor de los resultados de las antedichas elecciones.
3. Tal como lo dispone el ordenamiento jurídico vigente, la renuncia planteada por el señor Cruz Cáceres generó en la señora Amparo Altagracia Custodio Guerrero el deber de asumir el mando en el Ayuntamiento de La Vega, en su calidad de Vicealcaldesa electa para el período 2024-2028. Sin embargo, en fecha 19 de agosto de 2024, la señora Custodio Guerrero, movida por su interés en evitar «despojar a los perremeistas, ni a los municipales de La Vega, del cargo que escogieron y que legítimamente les corresponde»², formalizó también su renuncia al cargo de Vicealcaldesa del municipio La Vega.
4. Como es notorio, el cuadro hasta aquí descrito revela una situación anómala en tanto que ambas renunciaciones producen sendas vacantes en dos posiciones electivas de indudable trascendencia en lo que se refiere a la conducción de los trabajos del Ayuntamiento de La

¹ Así consta en una nota informativa publicada en el portal institucional de la Presidencia de la República, titulada “Presidente Luis Abinader nombra a Kelvin Cruz como nuevo ministro de Deportes”. Consúltense desde: <https://presidencia.gob.do/noticias/presidente-luis-abinader-nombra-kelvin-cruz-como-nuevo-ministro-de-deportes> [con acceso el 15 de agosto de 2024].

² Al respecto, véase la nota de prensa titulada “Amparo Custodio renuncia a vicealcaldía de La Vega y no asumirá el cabildo ante la salida de Kelvin Cruz”, publicada en el periódico *Listín Diario* en fecha 19 de agosto de 2024. La nota puede ser consultada desde: https://listindiario.com/la-republica/politica/20240819/renuncia-vicealcaldesa-vega-directa-indirectamente-me-prestare-despojar-perremeistas_822029.html [con acceso el 19 de agosto de 2024].

Vega. Los principales cargos ejecutivos han renunciado a sus respectivos asientos, generando con ello una curiosa situación de acefalía que paraliza la toma de decisiones en la Administración local del municipio, lo que a su vez ralentiza (y, en el peor de los casos, directamente obstaculiza o impide) la implementación de políticas municipales oportunas y efectivas, dejando a la Administración local sin la dirección necesaria para abordar los asuntos cotidianos y urgentes que afectan a la comunidad. Dicho de otro modo, el funcionamiento del municipio parece haber quedado en suspenso, lo que podría afectar la eficiencia de los servicios públicos y la ejecución de proyectos importantes para el bienestar de los munícipes.

5. Como es claro, el escenario descrito es uno en el cual las funciones críticas del gobierno local del municipio La Vega quedan sujetas a que las vacantes sean colmadas conforme a las reglas vigentes y en respeto a los procedimientos aplicables. Lo que ocurre es que, en este punto, el ordenamiento jurídico dominicano se encuentra ante un vacío. ¿Cómo aborda el asunto el constituyente y en qué sentido lo regula el legislador? Estas son preguntas clave de cuya respuesta se desprenden posibilidades diversas, todas ellas asistidas por razones jurídicas atendibles. A ello se dedica el presente informe.

II. La situación desde el plano normativo

6. La Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios (en lo que sigue, «L.176-07») es el texto legal que, como bien precisa su artículo 1, norma «la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, asegurándoles que puedan ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes [...]». Es este el texto que por regla general rige la materia municipal dentro del ordenamiento jurídico dominicano, pues en este se consagra todo lo relativo a las administraciones locales.
7. La sanción de la L.176-07 (previa a la Constitución dominicana de 2010) implicó la adopción de un protocolo de sustitución del Alcalde en caso de renuncia, ausencia, fallecimiento o cualquier otra razón que impidiera al (a la) electo (a) para el cargo continuar con la función. Al respecto, la parte capital del artículo 64 de la indicada ley dispone que, en caso de vacante en el cargo de Alcalde (sa), quien debe asumir dicha posición es el (la) Vicealcalde (sa). Pero el propio artículo 64 se encargó de regular más de un escenario: norma, también, los casos de *ausencia* y *renuncia* del (de la) vicealcalde (sa). Los párrafos I y II de la susodicha formulación normativa disponen, al respecto, lo siguiente:

Párrafo I.- Si no hubiera vicesíndico/a, el presidente/a del concejo municipal se dirigirá al Presidente de la República para que proceda a su designación conforme el procedimiento establecido en la Constitución de la Republica.

Párrafo II.- Si el vicesíndico/a renunciase o no pudiese ejercer las funciones de síndico, con carácter provisional las ejercerá el secretario/a general o funcionario que designe el concejo municipal.

8. Como se advierte, el párrafo *ut supra* citado remite a la Constitución de la República Dominicana. En ese sentido, es importante señalar que la adopción de la L.176-07 se produjo al amparo de la Constitución dominicana de 2002, en cuyo artículo 55.11 (duramente criticado en su momento en tanto «símbolo de la personalización y centralización del poder» y continente de «un marcado sentido centralizador»³, acicate de esa inherentemente peligrosa facultad presidencial de disponer libremente de todo funcionario público en el tren institucional, que sirve y servirá siempre de impulso al *servilismo*⁴) se leía lo siguiente:

Art. 55.- El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales. Corresponde al Presidente de la República:

[...]

11. Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo escogerá el sustituto de la terna que le someterá el partido que postuló el Regidor o Síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes al de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente [...].

9. La lectura conjunta de las anteriores disposiciones pone de relieve varias cuestiones. En primer lugar, se desprende que, ciertamente, el presidente de la República *tuvo*, al amparo de la Constitución de 2002, la competencia de colmar las vacantes que se produjeren «en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales». Es por ello entendible que la L.176-07, previa a la Carta suprema de 2010 pero posterior al texto constitucional de 2002, remitiera en su artículo 64.I al procedimiento a la sazón desarrollado en el artículo 55.11 constitucional. Dicho procedimiento, vale decir, tenía la siguiente estructura:

- ⇒ Se produce la vacante en el cargo de alcalde (sa) y no hay vicealcalde (sa);
- ⇒ En los 15 días que sigan a la fecha en que se verifique la vacante, la dirección municipal del partido que postuló a la persona que ha dejado vacante el cargo remite al Poder Ejecutivo una terna con los ciudadanos y ciudadanas propuestos (as) para ocupar el puesto;
- ⇒ El Poder Ejecutivo designa al (a la) nuevo (a) incumbente a partir de la terna recibida desde la dirección municipal del partido postulante, siempre que la terna haya sido

³ Flavio Darío Espinal, “Los poderes y competencias presidenciales a la luz de la Constitución de 2010: su significado para la democracia dominicana”, en *Presidencialismo y democracia en la sociedad dominicana*, ed. Ramonina Brea, Daiana Báez y Vimad González (Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2012), p. 83.

⁴ Eugenio María de Hostos, *Lecciones de Derecho Constitucional* (Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2015), pp. 398 y ss.

presentada en el plazo constitucionalmente establecido; en caso de incumplimiento de dicho plazo, la designación queda a discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

10. Es importante subrayar que la remisión constitucional expresa que se constata en la literalidad del artículo 64.I de la L.176-07 no se replica en su párrafo II. En efecto, en esta última disposición, la referencia al procedimiento de designación desarrollado por el constituyente se encuentra del todo ausente. Es dable afirmar, en tal virtud, que la razón probablemente sea por la diferenciación que prioriza la propia L.176-07 con respecto a los distintos escenarios en que puede quedar vacante el cargo de Alcalde (sa). Efectivamente, dos parecen ser los casos en que se descompone el escenario regulado por el mencionado artículo 64:
 - a. De un lado, el caso en que el (la) alcalde (sa) renuncia y *no hay* vicealcalde (sa), bien por fallecimiento, bien por cualquier otra causa (desaparición, por ejemplo, o por defectos de la propuesta de candidatura continente de la nominación del primer titular de la Alcaldía);
 - b. De otro lado, el caso en que el (la) alcalde (sa) renuncia y *el (la) vicealcalde (sa), a su vez, renuncia.*
11. El escenario contemplado en el ítem b) *supra* es, pues, del que se ocupa el párrafo II del artículo 64 de la L.176-07. De la interpretación literal de sus términos se deriva que la consecuencia jurídica ante la vacante producida fruto de las respectivas renunciaciones del alcalde y la vicealcaldesa (la designación de un funcionario a título provisional) es distinta a la que se produce cuando la renuncia del alcalde se produce cuando *no hay* vicealcaldesa (la activación del procedimiento de designación previsto en el artículo 55.11 de la Constitución de 2002).
12. Al margen de esto último, es claro que la L.176-07, en lo que respecta al proceso de sustitución del (de la) alcalde (sa) *en ausencia de* vicealcalde (sa), gira en torno a lo consagrado por el constituyente de 2002, de cara a las atribuciones que revestían a la figura del presidente de la República en aquel entonces. Esto último es relevante porque la Constitución de 2002 no se encuentra en vigor. Y ello a su vez surte una consecuencia de capital importancia de cara a lo aquí tratado, no solo por la modificación constitucional de 2010, sino también por el modo en que el texto vigente recompone ciertos poderes presidenciales.
13. En efecto, es de notar que la competencia establecida en el artículo 55.11 de la Constitución de 2002 no se refleja en el texto de 2010. Se está, pues, ante una atribución que no sobrevivió el singular recorte que dicha reforma constitucional produjo sobre las potestades del Poder Ejecutivo y, en particular, de su máxima figura, el presidente de la República. Esta circunstancia postula entonces una obligación: encontrar una solución jurídica a una atribución hoy inexistente. En este punto, son otras las anclas que orientan la construcción de un criterio coherente.

III. Necesaria perspectiva constitucional

14. Evidentemente, abordar la situación en comento bajo el lente del constituyente de 2002 presenta una dificultad importante. Y es que el texto constitucional adoptado en 2010 retocó significativamente el ámbito competencial del presidente de la República. Efectivamente, la Carta en vigor suprime la atribución que consagraba el artículo 55.11 de la Constitución anterior en provecho de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo. Esto, naturalmente, no es un dato menor.
15. Según se adelantó algunas líneas atrás, la reforma constitucional de 2010 tuvo en su eje varias de las apuestas que han marcado la historia constitucional del país. Una de esas claves era –justamente– una mayor limitación del poder presidencial, misión del todo consecuente con el pesado y lastimoso lastre que por mucho tiempo redujo el alcance de los impulsos constitucionalistas que acompañaron el nacimiento de la República y que en gran medida se han visto alimentados por una importante dosis de «continuismo presidencial [...], clientelismo político y [...] debilidad institucional»⁵. Así, es opinión común que el texto de 2010 establece un renovado «sistema de medios de acción recíprocos o de control [...] mucho más equilibrado que nunca antes en la historia republicana»⁶, introduciendo a tal efecto una serie de medidas sobre el ejercicio del poder que, entre otras consecuencias, terminan por ajustar «la formulación y alcance de determinados poderes presidenciales»⁷.
16. La misión pretendida en esas nuevas limitaciones sobre el poder presidencial no es otra que priorizar una arquitectura más equilibrada del poder y privilegiar un tren institucional que, sin renunciar a su tipificación como régimen presidencial, disuada los productos indeseables que trae consigo un presidencialismo desbocado. Como se ha dicho en otra parte:

La perspectiva adoptada en el proceso de reforma constitucional que culminó con la Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 fue la de reformar y fortalecer el régimen presidencial, no reemplazarlo por un régimen parlamentario, semipresidencial o de cualquier otro tipo. Esta decisión política enmarcó los cambios posibles o deseables al texto constitucional y al régimen político como tal. La Constitución de 2010 incorporó –junto a una variedad de otros cambios [...]– importantes reformas relativas al ámbito de las atribuciones y competencias presidenciales cuya puesta en vigencia efectiva puede conllevar una saludable limitación de los poderes en manos del presidente de la República, un mejor equilibrio en la relación entre los poderes del Estado y un avance en la consolidación de la democracia en la República Dominicana⁸.

⁵ Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, 4ª ed. (Santo Domingo: Iusnovum, 2013), p. 84.

⁶ Milton Ray Guevara, “El régimen político dominicano a la luz de la Constitución de 2010”, en *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomo I, dir. Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla (Madrid: La Ley, 2012), p. 68.

⁷ Enrique Belda Pérez-Pedrero, “La presidencia de la república y la forma de gobierno: parlamento y presidente como piezas clave del sistema dominicano”, en *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomo I, dir. Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla (Madrid: La Ley, 2012), p. 440.

⁸ Espinal, “Los poderes y competencias presidenciales...”, p. 95.

17. Ocurre que, en rigor, el *ajuste* al que se ha aludido es en verdad una limitación que, en el caso de las potestades presidenciales que antes delineaba el texto constitucional de 2002, deviene particularmente patente, en especial frente al ámbito correspondiente a la Administración local. En palabras de la doctrina más socorrida:

La Constitución otorga, en este ámbito [léase, el de los poderes presidenciales sobre la Administración local], al poder presidencial una esfera de poder muy inferior al de la Constitución de 2002. De este modo se han suprimido las facultades del poder ejecutivo para que, en los casos en los que se hubieran producido vacante en los cargos de regidores o síndicos municipales o del Distrito Nacional y se hubieran agotado el número de suplentes elegidos, aquel pudiera escoger el sustituto de entre la terna que le sometiese el partido que postuló al regidor o síndico que originó la vacante. Igualmente ha desaparecido el poder del Presidente para anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos, manteniéndose solo, en consecuencia, los poderes presidenciales para autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles y aprobar o no los contratos que hagan, cuando constituyan como garantía inmuebles o rentas municipales (art. 128.3.d)⁹.

18. Este recorte en el poder presidencial, no solo es consecuencia de la tendencia niveladora del constitucionalismo de estos tiempos, sino que además es cónsono con la propia evolución de la Administración local. En efecto, si algo demuestra el histórico político y legislativo del país al respecto es, justamente, la notable evolución conceptual e institucional de la cual ha sido protagonista el poder municipal¹⁰. Ese salto cualitativo también ha relanzado la noción de *autonomía* que acompaña a la Administración local en tanto expresión principal de la división político-administrativa del territorio. Hoy, a diferencia de ayer, esa autonomía está contemplada de forma expresa por la propia Constitución, con lo cual se reivindica «una tradición de nuestra historia municipal que antecede al nacimiento de la República», constituyéndose ahora en «la base primaria del proceso de descentralización que debe legitimar el carácter democrático del Estado»¹¹. Así se expresa al respecto el texto constitucional vigente:

Artículo 199.- Administración local. 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.

19. Como se advierte, la Constitución dominicana vigente, en lo que se refiere a la limitación del poder presidencial y a la autonomía de la Administración local, ha priorizado dos rutas muy

⁹ Roberto Blanco Valdés, “La Presidencia de la República”, en *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomo II, dir. Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla (Madrid: La Ley, 2012), p. 738. Subrayado añadido.

¹⁰ Cfr. Juan Jorge García, *Derecho constitucional dominicano*, 2ª ed. (Santo Domingo: Editora Corripio, 2000), pp. 401 y ss.

¹¹ Eric Rafal Pérez, “Artículo 199”, en *Constitución comentada*, 4ª ed., ed. Carlos Villaverde Gómez y María Dolores Díaz (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015), p. 433.

claras. Sobre lo primero, ha privilegiado la alternativa jurídico-política que mayor equilibrio imprime a las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en el contexto de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que postula el artículo 7 constitucional. Y sobre lo segundo, ha favorecido la consecución de una mayor autonomía en favor de los ayuntamientos, tributando así en provecho de la descentralización político-administrativa que para el Estado dispone el propio constituyente.

20. Vale decir que el máximo intérprete de la Constitución no ha renegado de estos cambios; de hecho, ha tomado diligente nota de ellos. Ciertamente, son varias las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional que reconocen lo propio. Así, por ejemplo, en su sentencia TC/0061/12, del 9 de noviembre de 2012, el Tribunal Constitucional explicó 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»¹². En similar sentido se expresó en su sentencia TC/0152/13, del 12 de septiembre de 2013, en la cual la jurisdicción constitucional explicó lo siguiente:

9.1.2. La autonomía de la Administración Local está vinculada a la división político administrativa del Estado, que concibe el territorio de la República en regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes para facilitar la gestión de gobierno y la administración del Estado. Su composición, organización, funcionamiento y su cantidad será determinado por la ley.

9.1.3. Los principios de organización territorial previstos en la Constitución [artículos 7 y 193] parten de la idea que República Dominicana es un Estado social y democrático de Derecho organizado en forma unitaria, que tiene como finalidad propiciar su desarrollo integral y equilibrado y el de sus habitantes, compatible con sus necesidades y con la preservación de sus recursos naturales, de su identidad nacional y de sus valores culturales.

9.1.4. En ese sentido, la Administración local se sustenta en el hecho de que la región constituye la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas en todo el territorio nacional. Su competencia, composición, organización, funcionamiento y cantidad están definidos y determinados por ley. En estos criterios se fundamenta y articula la organización municipal para cumplir con sus fines esenciales.

[...]

9.1.6. Cabe señalar que la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, al definir su objeto en el artículo 1, garantiza que el ejercicio de sus competencias, funciones y recursos sean llevados a cabo dentro del marco de autonomía que los caracteriza para el cumplimiento de los servicios que les son inherentes.

[...]

9.1.8. Como se observa, la autonomía constituye una garantía constitucional que, por su esencia, impide que pueda ser desconocida, vaciada de contenido, o bien llegar a ser

¹² TCRD, STC/0061/12 del 9 de noviembre de 2012.

suprimida; de esta manera se protege de las tentaciones de ser limitadas por el ejercicio de la función del órgano legislativo y persigue asegurar que en su desarrollo, las características básicas que la identifican no sean reducidas ni deformadas.

9.1.9. En cuanto a su alcance, la autonomía supone la capacidad de automanejo administrativo y económico de las municipalidades, bien sean municipios o distritos municipales. Respetar su contenido esencial equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones¹³.

21. Es importante plasmar un matiz que el Tribunal citado consideró relevante en la antedicha sentencia de cara al estatuto de los distritos municipales como entes desconcentrados de la Administración local:

9.1.10. 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.

[...]

9.1.12. Es preciso indicar que la Constitución [artículo 204] ha propiciado la transferencia de competencias, funciones y recursos a los municipios como parte del proceso de descentralización de los entes locales, atribuyéndole autonomía para el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales¹⁴.

22. Posteriormente, en su sentencia TC/0305/14, del 22 de diciembre de 2014, el Tribunal Constitucional se manifestó en el siguiente sentido:

11.7. La autonomía, en el derecho público, constituye una noción polisémica porque tiene múltiples dimensiones y se emplea en diversos sentidos en el campo de la distribución del poder, conforme a la concepción específica acerca de la forma jurídico-política del Estado que define la Carta Magna. Necesario es precisar, entonces, que la autonomía de la que han sido revestidos los órganos extrapoder en la Constitución de 2010 es cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales podrán ser creados por ley y estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. Ella se distingue también de la autonomía de la Administración Local o Municipal, que la Constitución establece para estimular la descentralización territorial en el contexto de una República unitaria. Así, los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo¹⁵.

¹³ TCRD, STC/0152/13 del 12 de septiembre de 2013.

¹⁴ TCRD, STC/0152/13 del 12 de septiembre de 2013.

¹⁵ TCRD, STC/0305/14 del 22 de diciembre de 2014.

23. En este marco, la cuestión sobre las posibilidades jurídicas que se presentan ante las vacantes producidas en el Ayuntamiento de La Vega en el contexto arriba descrito adquiere una connotación especial. Como se aprecia, el material constitucional vigente ha eliminado lo que antes era previsto en el texto de 2002 como una competencia excepcional en favor del presidente de la República, misma que podía ejercer de manera especial cuando se configuraba el escenario previsto en el párrafo I del artículo 64 de la L.176-07, y a título residual cuando se producía la vacante al amparo del párrafo II de la mencionada disposición. Pero esa competencia constitucional carece, hoy, de reconocimiento jurídico. La reforma de 2010 redujo el margen funcional del Poder Ejecutivo, suprimiendo la atribución del primer titular del Ejecutivo para colmar las vacantes que se produjeran en los escaños de los regidores o en la posición del (de la) alcalde (sa) y vicealcalde (sa).
24. A la par, y según se ha expuesto, el ordenamiento constitucional ha relanzado el estatuto orgánico de la Administración local en consonancia con las disposiciones de una ley, justamente la L.176-07, que, como se verá, hace suyo el ideal de autonomía (en su artículo 2, disposición que, a decir del Tribunal Constitucional, «concretiza» el «concepto de autonomía de los entes locales»¹⁶) que precisa la configuración de un poder local especialmente capacitado para atender las necesidades sociales de los municipios, llegando incluso al punto de dotar a los ayuntamientos de capacidad de reacción contra los actos de la Administración Pública Central que pretendan lesionar «su independencia y la autonomía funcional en los términos que les concede la Constitución y las leyes» (artículo 104, L.176-07¹⁷).
25. El constituyente asume esa misma autonomía, le otorga rango constitucional y, sobre ese eje, desarrolla una Administración local cualitativamente superior a la de antaño, esto es, significativamente más autónoma y mejor dotada para llevar a buen puerto las demandas ciudadanas del territorio sobre el cual se ciernen sus potestades. Ello, sumado a la constitucionalización del mandato de legitimación por voto popular de las autoridades municipales (cuestión nada menor dadas sus implicancias jurídicas y, también, simbólicas y culturales), pone de relieve las verdaderas dimensiones de la autonomía municipal que hoy proclama la Constitución vigente.
26. Sin perjuicio del material constitucional hasta aquí repasado (y de la jurisprudencia constitucional rescatada), es claro que todo ello se inserta, a su vez, en un ecosistema *legal* bien definido. La Constitución ofrece rutas de entendimiento y pilares principiológicos que operan como guía hacia la solución del entuerto producido por las vacantes en comento. Cabe entonces reflexionar sobre el horizonte que ha trazado el legislador desde el prisma delineado

¹⁶ TCRD, STC/0152/13 del 12 de septiembre de 2013.

¹⁷ A cuyo tenor: «Recurso ante las Disposiciones y Actos del Poder Ejecutivo. Los ayuntamientos, a través de la sindicatura, tienen la facultad de impugnar los actos y disposiciones del Poder Ejecutivo, de otros ayuntamientos y otros organismos de la Administración pública ante el Tribunal Contencioso, Tributario y Administrativo, que lesionen su independencia y la autonomía funcional en los términos que les concede la Constitución y las leyes».

por el constituyente. Se busca, con ello, encontrar la solución jurídica específica al problema analizado. Desde aquí, como se verá y como se ha dicho, se abren caminos distintos.

IV. Contexto legal

27. El artículo 2 de la L.176-07 dispone lo siguiente:

El ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes lo determinen.

28. A renglón seguido, el artículo 4 versa como a continuación se transcribe:

Los ayuntamientos tendrán como ámbito de actuación las competencias propias y, además, las coordinadas y delegadas con los demás entes que conformen la administración pública, que le defina la Constitución, su ley, las legislaciones sectoriales y las que rijan las relaciones interadministrativas. Se considera que las competencias de los ayuntamientos recaerán sobre todos los ámbitos de la administración pública, exceptuando aquellas que la Constitución reserve para la administración central.

Párrafo.- Se considera como competencia mínima el derecho de ser informado y coordinación.

29. El contenido de estas disposiciones, visto a la luz del singular sentido de las formulaciones normativas contenidas en la Constitución vigente y de la orientación de la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, revela una decidida apuesta por una nueva concepción de la voz «*autonomía*» en el ámbito correspondiente a la Administración local. Este renovado concepto de la autonomía e independencia de la Administración local es, por demás, del todo cónsono con la concepción de República unitaria en la que se monta el constituyente criollo¹⁸.

30. Naturalmente, el abordaje del problema aquí tratado (el marco jurídico-normativo en el que han de colmarse las vacantes dejadas en el Ayuntamiento de La Vega en el contexto aquí descrito) no puede depender únicamente de las disposiciones contenidas en la L.176-07. Igualmente imperativo resulta atender a la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública (en lo que sigue, «L.247-12» o «LOAP»), en el entendido de que la Administración local no existe en el vacío, cual islote aislado del resto de poderes, sino que se inserta en ese entramado institucional complejo al que se nombra *Administración Pública*.

31. En tal virtud, conviene rememorar los términos del artículo 6 de la LOAP:

¹⁸ Vid. Julián Roa, *Tratado de derecho municipal dominicano* (Santo Domingo: Impresora Soto Castillo, 2020), pp. 117 y ss.

Entes y órganos administrativos. La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyan.

32. A continuación, el artículo 13 de la L.247-12 define la *Administración Pública Central* en los siguientes términos:

Administración Pública Central. La Administración Pública Central se conforma por un conjunto de órganos cuyas competencias se extienden en todo el territorio nacional, bajo la dirección del o la Presidente de la República, y cuyos actos se imputan al Estado como persona jurídica.

33. Con respecto a la Administración local, la LOAP dispone lo siguiente:

Artículo 46.- Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen los entes territoriales fundamentales de la división política administrativa del Estado; tienen a su cargo la administración local y gozan de autonomía política y administrativa, dentro de los límites que les señalen la Constitución y la ley. La finalidad de estos entes públicos es procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de su respectivo territorio. Estarán regidos por una ley en correspondencia con sus características propias dentro de la organización del Estado.

34. Profundizando en este último aspecto, es útil señalar que la L.247-12 también:

- a. Sujeta a la Administración local a un régimen de *coordinación* conforme al cual los entes y órganos del orden municipal «gestionan los asuntos de su competencia bajo su propia responsabilidad, *de forma cooperativa y coordinada* con los órganos que conforman la Administración Pública Central y las entidades descentralizadas funcionalmente» (artículo 47; cursivas añadidas);
- b. Define el régimen jurídico que le resulta aplicable, tanto en cuanto a su constitución como su organización y funcionamiento, en base a las disposiciones contenidas en «la Ley Orgánica de Administración Local» (a efectos prácticos, la propia L.176-07) y «las disposiciones de esta ley que les resulten aplicables» (artículo 48); y
- c. Especifica, en cuanto a la tutela administrativa sobre la Administración local, que los entes y órganos del orden municipal «se encuentran sujetos a los mecanismos de control previo y posterior establecidos en el artículo 128 numeral 3 letra d) de la Constitución de la República, así como al poder de fiscalización que establezcan las leyes» (artículo 49).

35. Es entonces obvio que todo el ejercicio de la actividad administrativa se incardina en un bagaje principiológico específico que, a su vez, dimana de las variables definitorias del Estado

social y democrático de Derecho consagrado en el artículo 7 constitucional¹⁹. Ese bagaje se encuentra enunciado de forma prioritaria en el artículo 138 de la Carta fundamental vigente, conforme al cual «la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado». La exigibilidad de la satisfacción de dichos estándares de actuación no se circunscribe a los entes y órganos que directamente se integran en la arquitectura definida por la L.247-12, sino que se extiende a todos los órganos que desplieguen tareas y funciones de índole administrativo.

36. Vale decir, de cara a lo que aquí interesa, que, sobre el mencionado artículo 138 constitucional, la doctrina local más socorrida ha aseverado lo siguiente:

En el marco constitucional, existe una Administración pública nacional y una Administración pública local. La Administración pública nacional está integrada por los órganos que conforman la Administración pública central, que funcionan en base a la personalidad jurídica del Estado; y los organismos autónomos y descentralizados funcionalmente, provistos de su propia personalidad jurídica. Los órganos y entes públicos de la Administración pública nacional se caracterizan porque el cumplimiento de sus cometidos se extiende a todo el territorio nacional.

La Administración Pública local, conforme al artículo 199 de la Constitución, le corresponde al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales, que constituyen expresiones de descentralización administrativa territorial, teniendo a su cargo la satisfacción de múltiples necesidades colectivas, pero circunscritas al espacio territorial que le corresponda a los entes locales²⁰.

37. Como se advierte, en cuanto a la diferenciación entre los respectivos campos de actuación de la *Administración Pública Central* y de la *Administración Pública local*, el constituyente y el legislador optan por una misma ruta (que, vale decir, también parece verificarse en sede reglamentaria²¹): ambos órdenes componen la Administración Pública (junto a los organismos autónomos y descentralizados contemplados en el artículo 141 constitucional²² y regulados

¹⁹ A cuyo tenor «la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos».

²⁰ Olivo Rodríguez Huertas, «Artículo 138», en *Constitución comentada*, 4ª ed., ed. Carlos Villaverde Gómez y María Dolores Díaz (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015), p. 313.

²¹ No deja de ser llamativo que el artículo 20.III del Decreto núm. 353-24 del 29 de junio de 2024, que aprueba el Reglamento de Aplicación de la L.247-12, establece que «el Ministerio de Administración Pública elaborará una *guía de recomendaciones que sirva de apoyo* a los municipios, distritos municipales y Distrito Nacional, para la organización de la estructura interna y de sus servicios, de conformidad con el artículo 3 de la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública». Las cursivas son nuestras. Recuérdese, en ese mismo sentido, que el artículo 3 de la LOAP dispone, con respecto a su propio ámbito de aplicación, lo siguiente: «Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los entes y órganos que conforman la Administración Pública bajo dependencia del Poder Ejecutivo: Administración Pública Central, desconcentrada y organismos autónomos y descentralizados. *Los principios de organización, funcionamiento y competencias establecidos en esta ley son aplicables al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales*». Cursivas añadidas.

²² Según el cual «la ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la

en detalle a partir del artículo 50 de la LOAP²³), verificándose entre ellos un espacio saludable que cristaliza la del todo necesaria distancia que ha de mantener la Administración Pública Central frente a la Administración local, so pena de lesionar su autonomía y, con ello, protagonizar una actuación *contra ius*. De esto habló el Tribunal Constitucional en la STC/0061/12, arriba citada, cuando aseveró –por demás, acertadamente— 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»²⁴.

38. En cualquier caso, el entramado principiológico que anticipa el artículo 138 constitucional luego se descompone en el artículo 12 de la L.247-12. Frente al objeto de interés de este análisis, conviene traer a colación lo establecido en los numerales 1, 2 y 15 de dicho artículo:

Artículo 12.- Principios. La Administración Pública actúa sometida al ordenamiento jurídico del Estado y se organiza y desarrolla su actividad de acuerdo con los siguientes principios:

1. Principio de unidad de la Administración Pública. Todos los entes y órganos que ejerzan una función administrativa estarán regidos en el cumplimiento de su misión por el principio de unidad de la Administración Pública. En consecuencia, incumbirá a las autoridades del Estado determinar las condiciones y normas esenciales de organización y funcionamiento de los servicios públicos, lo cual requiere disponer y ejercer un control jerárquico, de fiscalización o de tutela, para garantizar la protección del interés general y de los derechos de las personas. El o la Presidente de la República es la máxima autoridad rectora de la Administración Pública en el marco del Poder Ejecutivo y, en tal condición, posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos que la ejercen, para garantizar la unidad de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.
2. Principio de juridicidad. La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de juridicidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de las competencias de los entes y órganos administrativos se sujeta a lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados formal y previamente conforme al derecho.
- [...]
15. Principio de jerarquía. Los órganos de la Administración Pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical

administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública». Es de notar que la mención contenida en el susodicho artículo 20.III es de las pocas referencias a la Administración local que contiene el Reglamento General de Administración Pública.

²³ Que los define como «entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea».

²⁴ TCRD, STC/0061/12 del 9 de noviembre de 2012.

de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva, los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones y órdenes. Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes se publicarán y difundirán de conformidad con la ley.

39. A la vista de esto último, y en consideración de lo arriba dicho con respecto a la estructuración legal de la Administración Pública y la Administración Pública Central, es notorio que la LOAP desarrolla un esqueleto orgánico y un esquema competencial marcadamente jerarquizado en cuyo núcleo se sitúa un Poder Ejecutivo dotado de las herramientas, procedimientos y mecanismos necesarios para priorizar esa misma jerarquía, perseguir la unidad funcional y programática de la Administración, y preservar la juridicidad de las actuaciones que canalicen la actividad administrativa. Dicho de otro modo, la L.247-12 favorece una concepción de la Administración Pública como *entramado institucional complejo* caracterizado por la *centralidad* del Poder Ejecutivo. Tiene sentido que así sea: a fin de cuentas, la Presidencia de la República no es solo expresión institucional de «un elemento esencial de equilibrio en el sistema político», sino que además se erige en «un auténtico vector de integración social, al que se dirigen directamente las distintas fuerzas sociales, culturales, económicas y políticas»²⁵.
40. Esa concepción sobre la *centralidad* del Poder Ejecutivo en el entorno de la Administración Pública es, por cierto, cónsona con lo previsto en la propia LOAP con respecto a la delimitación legal de la Presidencia de la República y su margen funcional. Porque, conforme la propia L.247-12:
- a. La Presidencia es un órgano de naturaleza unipersonal cuyo titular es el (la) presidente (a) de la República, funcionario (a) que, en su condición de Jefe (a) de Estado y de Gobierno, funge como «la autoridad máxima de la Administración Pública» (artículo 16); y
 - b. Entre sus atribuciones (artículo 17) se encuentran, *inter alia*, la de «ejercer la dirección superior del aparato administrativo en su conjunto, con el propósito de garantizar una gestión administrativa armónica y eficiente» (numeral 1); dirigir las políticas, planes, programas y proyectos que efectúen tanto la Administración Pública Central como la actividad administrativa «descentralizada funcionalmente» (numeral 2); y dirigir las tareas del Gobierno, la Administración Pública Central y «la administración descentralizada funcionalmente» (numeral 3).

²⁵ Alfredo Barroso y José Vicente de Bragança, «El Presidente de la República: función y poderes», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 60-61 (abril-septiembre, 1988): pp. 307-331. En similar sentido, vid. María Santana, «Comentario a los artículos 122 a 131», en *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, tomo II, coord. Hermógenes Acosta de los Santos (Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2022), pp. 201-218.

41. Las atribuciones *ut supra* referidas completan el catálogo de competencias que prevé el artículo 128 constitucional en provecho del (de la) presidente (a) de la República. En su parte capital, dicha formulación normativa lo (a) consagra como el (la) director (a) en jefe de la política interior y exterior y de la administración civil y militar, además de ejercer «la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado». De cara a lo que aquí interesa, y sin perjuicio de «las demás atribuciones previstas en la Constitución y las leyes» (artículo 128.3.e), son competencias constitucionales del (de la) presidente (a) de la República, en su condición de Jefe (a) de Gobierno (artículo 128, apartado 2):

- ⇒ Nombrar ministros, viceministros «y demás funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por esta Constitución o por las leyes, así como aceptarles sus renunciaciones y removerlos» (literal a);
- ⇒ Designar a los titulares de los órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como aceptar sus renunciaciones y proceder a su remoción de conformidad con la ley (literal b); y
- ⇒ Autorizar la enajenación de bienes inmuebles por parte de los ayuntamientos «y aprobar o no los contratos que hagan, cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales» (literal d), competencia esta última que en rigor ejerce en su condición de Jefe (a) de Estado y de Gobierno, a tenor de lo previsto en el apartado 3 del citado artículo 128 constitucional.

42. Este catálogo constitucional de atribuciones presidenciales, si bien reproduce gran parte del margen funcional que se ha reconocido al presidente de la República a lo largo de la historia constitucional dominicana, *di per se* comporta también una innovación de parte del constituyente. Y es que, aunque el texto constitucional vigente insiste en los rasgos competenciales clásicos del régimen presidencial vernáculo, introduce a la vez limitaciones inéditas sobre los poderes de nombramiento y designación que tradicionalmente se han reconocido a la máxima autoridad ejecutiva. En efecto, y tal como se ha apuntado con acierto en otro lugar, la Constitución de 2010

[...] introduce un nuevo e importante elemento en lo que concierne a la atribución de nombramiento que tiene el Presidente de la República. Mientras la anterior Constitución [léase, la del año 2002] consignaba que correspondía al Presidente de la República nombrar “los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos” cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo, esta Constitución restringe el poder de nombramiento del Presidente de la República al establecer que éste nombrará los ministros y viceministros y demás funcionarios públicos “que ocupen cargos de libre nombramiento”. Esta disposición constitucional sienta las bases para el funcionamiento de un

régimen de carrera civil y administrativa, ya que sustrae de la competencia del Presidente de la República nombrar todos y cada uno de los funcionarios y empleados públicos²⁶.

43. De lo anterior se desprende la conclusión fundamental a la que conduce el análisis integral y sistemático del régimen jurídico aplicable al (a la) presidente (a) de la República: que la *centralidad* del Poder Ejecutivo en el entorno propio de la Administración Pública debe entenderse a la luz de dos de los (muchos) fenómenos que han ido marcando el ritmo de la “constitucionalización”²⁷ del ordenamiento jurídico dominicano, precisamente, la paulatina limitación de los poderes presidenciales –de un lado— y el creciente reconocimiento de una mayor autonomía de la Administración local –de otro—. Es en el marco de estas dos variables (absolutamente centrales para comprender el estadio actual del orden constitucional en el país) que debe entonces calibrarse y cartografiarse el espacio que ocupa el Poder Ejecutivo en el marco del entramado complejo al que se identifica por *Administración Pública*.
44. A fin de cuentas, tanto una cosa (la gradual y persistente limitación del poder presidencial) como la otra (la progresiva autonomización del poder municipal) se corresponden con los contenidos básicos de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, por cuyo efecto el ejercicio del poder ha de tender al equilibrio para atender de forma satisfactoria las necesidades sociales. Esa sinergia entre ambas tendencias (tipificadoras, como se ha dicho, de las decisiones políticas y jurídicas adoptadas en época reciente en torno al ajuste, recorte, limitación y nivelación de la esfera de competencias de la Presidencia de la República) responde, además, a una de las luchas fundamentales del constitucionalismo dominicano, directamente vinculada –por cierto— con su nacimiento fracturado: justamente, la lucha contra «el carácter marcadamente presidencialista y autoritario del Estado», razón de sobra para pugnar por «la *limitación del poder* del Estado por excelencia: el Poder Ejecutivo»²⁸; pleito que, visto con el lente de la actualidad, se erige en destino lógico y natural, porque, tanto ayer como hoy, el propósito primero de esa lucha no es otro que «restringir los poderes del ejecutivo *al tiempo de reforzar las prerrogativas y la independencia de los demás poderes del Estado*»²⁹.
45. En definitiva, el constitucionalismo dominicano y su dogmática no han hecho otra cosa que corresponder las tendencias que iban marcando el pulso político de nuestro tiempo. Es claro que, desde su raíz, el modelo dominicano es uno que se articula sobre el ideal del régimen presidencial. Pero es igualmente notorio que, en particular desde la reforma de 2010, el constituyente dominicano ha redoblado su apuesta por un objetivo de singular relevancia: resolver satisfactoriamente el tenso dilema entre «las amplias facultades del cargo» de presidente (a) en un sistema político presidencial –naturales, por demás— y la «lógica

²⁶ Flavio Darío Espinal, “Artículo 128”, en *Constitución comentada*, 4ª ed., ed. Carlos Villaverde Gómez y María Dolores Díaz (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015), p. 304. Subrayado añadido.

²⁷ Vid. Riccardo Guastini, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed., ed. Miguel Carbonell (Madrid: Trotta, 2009), pp. 49-74.

²⁸ Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, cit., p. 84.

²⁹ Ídem. Cursivas añadidas.

consecuencia» que genera su descuido: precisamente, «el desequilibrio de los poderes del Estado»³⁰. Sobre ello, los contenidos constitucionales en vigor dejan pocas dudas.

V. Evolución de la autonomía de la Administración local

46. Como se ha dicho, la tendencia limitadora del poder presidencial que ha caracterizado al constitucionalismo dominicano reciente corre en paralelo a la creciente autonomización del poder municipal. A pesar de ello, es fundamentalmente cierto que la cuestión sobre la autonomía de la Administración local ha sido objeto de sucesivos avances y retrocesos, circunstancia que bien podría concebirse como causa o efecto de la «tradicional debilidad de las instituciones municipales»³¹.
47. La primera referencia en sede constitucional al ámbito de los ayuntamientos se encuentra en el artículo 159 de la Constitución dominicana de 1844, de cuya parquedad (aderezada con una remisión directa a la ley³²) no parece posible extraer demasiadas consecuencias relevantes de cara al problema jurídico aquí tratado. De hecho, el ámbito funcional delineado por el constituyente de 1844 en favor de las Diputaciones provinciales conduce a especular que, en lo que se refiere al despliegue de competencias en las localidades, había cierta repartición entre dichas diputaciones y lo que a la fecha es competencia propia de los ayuntamientos. Así se desprende, por ejemplo, de lo establecido en los artículos 147 y siguientes del referido texto constitucional.
48. Por tanto, de cara al tema objeto de análisis, resulta más provechoso atender a los términos de los trabajos preconstitucionales, para medir el marco conceptual de la comunidad jurídica de entonces y, también, calibrar las dimensiones de la cuestión en su momento. En este orden, la primera referencia que cabe traer a colación es el informe fechado el 22 de octubre de 1844, preparado por la Comisión Encargada de Redactar el Programa de la Constitución para luego ser presentado al Soberano Congreso Constituyente de la República Dominicana, en cuyo seno se debatiría la primera Constitución de la entonces naciente república. Allí, al comentar la distribución del poder contenida en el proyecto y reflexionar sobre su título V (que abarcaba desde el mencionado artículo 147 hasta el citado artículo 159 del primer texto constitucional, regulando por tanto al Jefe Superior Político, designado por el Poder Ejecutivo; las Diputaciones provinciales, elegidas por voto popular; y los Ayuntamientos), el informe dispone lo siguiente:

³⁰ Mario D. Serrafiero, "Presidencialismo y reforma política en América Latina", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 8 (1991): pp. 195-235.

³¹ Espinal, "Los poderes y competencias presidenciales a la luz de la Constitución de 2010...", cit., p. 88.

³² A tenor del mencionado artículo 159 de la Constitución dominicana de 1844, «habrá un ayuntamiento en cada común en que lo había en el año de 1821, y la ley podrá establecerlos en las demás comunes que convenga: sus vocales serán electos por las respectivas Asambleas primarias, y serán presididos por el Alcalde o Alcaldes que ellos mismos elijan de entre sus miembros. Sus atribuciones y organización serán fijadas por la ley».

El primer título del programa de Constitución declara solemnemente la forma de gobierno adoptado por la Comisión, siendo esta la base en que se afianzan las demás disposiciones, por no ser adaptable a una Monarquía lo que en una democracia es esencialmente indispensable. Esta declaración no tan solo está en la mente de los pueblos que no vamos a constituir, sino también es la más conveniente y amoldada a las demás instituciones de nuestro hemisferio: la Comisión, cumpliendo con el voto unánime de los pueblos, ha llenado completamente su mandato sagrado, y el primer artículo del proyecto es un manifiesto de guerra a los tiranos [...]. El título 4to consagra en derecho el poder incontestable de la Soberanía Nacional, ejerciéndose esta con independencia y responsabilidad especial, por medio de tres poderes delegados bajo los títulos de Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

[...] Al tratar de la delegación del Poder Ejecutivo, se ha esmerado la Comisión en evitar los sistemas exagerados en que frecuentemente vemos caer a todos aquellos que, por un excesivo temor al depotismo, anonadan su acción, o bien cual otros que, descuidando las instituciones, confían ciegamente en los hombros y dejan a merced de su versátil condición la suerte de los pueblos. En esta parte el proyecto guarda un justo medio de modo que el Presidente de la República ejerza las facultades que le demarca la Constitución sin ruinas ataduras y con noble libertad, oponiéndole en su propia responsabilidad y en la de sus ministros un obstáculo insuperable para la arbitrariedad. [...] En cuanto al Gobierno interior de las provincias, ha estimado la Comisión que **corresponde perfectamente el deseo de los pueblos con tanta mayor razón cuanto que, siendo inherente la responsabilidad efectiva a todos los cargos públicos, solo a sí misma deberá culparse la que sufra una mala administración, por serle facultativo manifestarlo para remediarlo**³³.

49. Como se advierte, había en el imaginario de la Comisión una autoridad municipal como la que a la fecha se regula en la L.176-07. Es claro que en los municipios existía ya una autoridad institucional (que eran los mismos ayuntamientos) cuya regulación por entonces en vigor distaba mucho de lo que hoy dispone el ordenamiento jurídico. Empero, en la distribución del poder que primó en la mente de los comisionados se contemplaban ciertos órganos autárquicos e independientes especialmente capacitados para atender las necesidades de las localidades o “comunes”. Es igualmente notorio, en fin, que primaba en el ideario de los primeros constituyentes una noción esencial con respecto al peso de la intermediación y la agencia territorial en el recto y correcto desenvolvimiento de los gobiernos civiles.

50. Así, cabe afirmar que se reveló tempranamente al constitucionalismo dominicano, no solo la necesidad de romper con la estructura gubernamental impuesta por la «administración perversa»³⁴ de la ocupación haitiana, sino también la pertinencia de arrimarse a los contenidos liberales de las constituciones occidentales de la época (como la francesa y la estadounidense, y, por supuesto, la Constitución de Cádiz de 1812³⁵) y, sobre esa base,

³³ Informe hecho por la Comisión Encargada de Redactar el Programa de la Constitución al Soberano Congreso Constituyente de la República Dominicana, del 22 de octubre de 1844. Citado por Jorge García, *Derecho constitucional dominicano*, cit., pp. 553-566. Énfasis nuestro.

³⁴ Manifiesto del 16 de enero de 1844 o Manifestación de los Pueblos de la Parte Este de la Isla antes Española o de Sanro Domingo, sobre las causas de su separación de la República Haitiana. Recogido en Jorge García, *Derecho constitucional dominicano*, cit., pp. 525-540.

³⁵ Cfr. Jorge García, cit., pp. 401-2, y Flavio Darío Espinal, “El impacto de la Constitución de Cádiz en el origen del constitucionalismo dominicano”, en *Las bases históricas y constitucionales del Derecho público. Liber amicorum a*

componer un nuevo Estado anclado, ahora, en la división de poderes, la centralidad y unidad de la autoridad política y la descentralización territorial y político-administrativa. El producto resultante fue aquel texto de 1844, que plasmó el ansiado equilibrio entre las circunstancias presentes (y apremiantes) de una forma política en ciernes con las influencias dogmáticas y políticas suministradas por las experiencias liberales y constitucionales que se habían ido registrando en Occidente desde fines del siglo XVIII³⁶.

51. Esa singular confluencia de tradiciones e influencias condujo al Estado dominicano a organizarse en torno a un determinado “centro” político, es decir, alrededor de una autoridad nacional que, sin embargo, se descentraliza para facilitar la gestión de los asuntos propios de cada localidad. Así, montados en los postulados básicos del primer constitucionalismo y con la firme e irrevocable intención de mantener a raya las tendencias centralizadoras del poder presidencial, los constituyentes de San Cristóbal diseñaron un Estado *unitario descentralizado* que (descontados los poderes Judicial y Legislativo) se descompone en dos órdenes de gobierno: el *nivel nacional*, encarnado en una Administración Pública compleja y jerarquizada que pivota sobre la centralidad del Poder Ejecutivo, y el *nivel local*, protagonizado por autoridades municipales legitimadas por voto popular. Dicho de otro modo:

[...] la República Dominicana se puede definir *constitucionalmente* como un Estado Democrático Representativo de tipo clásico, caracterizado por la división de los poderes, que consagra los derechos individuales y sociales, un sistema de representación de las minorías en las cámaras legislativas, que reconoce a su Gobierno la facultad de suscribir acuerdos y tratados obligatorios para la República mediante un procedimiento en el que participan el Presidente de la República y el Congreso. Es, además, un Estado Unitario con tenue grado de descentralización administrativa que consagra la autonomía municipal y hace posible la concesión de la autonomía a otras administraciones [...]³⁷.

52. Tal ha sido la configuración institucional del poder en el Estado dominicano desde la fundación republicana en 1844 hasta la actualidad, con los cambios propios de la evolución natural de las formas políticas. Justamente, como se ha indicado, dos de las notas tipificadoras de ese proceso evolutivo han sido, de un lado, la ya apuntada limitación progresiva del poder presidencial y, de otro, la paulatina autonomización de la Administración municipal. Aclarado lo primero, procede apuntar que lo segundo hunde sus raíces en el pensamiento constitucional dieciochesco, lo que a su vez permite revelar –más allá de los trabajos asamblearios recogidos en el informe preconstitucional de 1844, *ut supra* citado— las nociones y concepciones que pululaban en el ánimo político y jurídico de la Primera República con respecto a la autonomía de los gobiernos locales. En efecto:

Wenceslao Vega Boyrie, dir. Eduardo Jorge Prats, coord. Roberto Medina Reyes (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2023), pp. 49-68.

³⁶ Emilio Rodríguez Demorizi, *La Constitución de San Cristóbal* (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2017), p. 53.

³⁷ Julio Brea Franco, *El sistema constitucional dominicano* (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2019), pp. 119-20. Subrayado nuestro.

El Estado dominicano se formó bajo la influencia y atracción de un centro político único y predominante, en la capital de la antigua parte española de la isla. Se formó así sobre una Nación naturalmente unitaria, sin otras localizaciones de autoridad efectiva que las de las formaciones municipales provistas, desde los tiempos coloniales, de cabildos fuertemente imbuidos de la idea de que a ellos correspondía la Administración de los intereses regionales. La división por provincias estaba apenas esbozada en lo administrativo, aunque algo más destacada en lo judicial. Fue natural, pues, que al formularse en 1844 la Constitución dominicana, ni siquiera por los más extravagantes se hablara de federalismo. Se dividió el territorio nacional en Provincias, pero solo para facilitar la administración desconcentrada de ciertos asuntos nacionales. En cambio, se reconocieron las entidades municipales, privando en el ánimo de todos la idea de conferirles una condición autárquica³⁸.

53. Ese ánimo común que marcó la Primera República con respecto a la “autarquía” del Gobierno local, además de romper con parte de la tradición heredada desde el ordenamiento jurídico español (y de arrimarse, por tanto, al derecho francés), llevó a que la cuestión municipal ocupara un lugar prioritario en la agenda del legislador instituido a partir del proceso independentista. De hecho, «la importancia que se quiso dar al régimen municipal al instaurarse la República se evidencia en que la Ley del Ayuntamiento fue la segunda disposición legal dictada por el primer Congreso dominicano»³⁹.

54. La priorización de lo municipal en el plano legislativo no fue casualidad. Resultó, más bien, del convencimiento compartido entre los juristas de la época en torno a las dimensiones de esa “autarquía” que cabía reconocer al Gobierno local, convencimiento que, vale decir, se anclaba en el reconocimiento fundamental de que esa misma autonomía municipal se expresa *menos* frente al legislador, pero *sobre todo* frente al Gobierno y la Administración. En efecto,

[...] la Constitución reserva la facultad de organización de los municipios al Congreso Nacional, permitiéndole tan solo una independencia en el ejercicio de sus funciones, esto es, de las atribuciones que se les confieren. En consecuencia, puede afirmarse que la independencia de los Municipios opera 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 en que lo crea conveniente⁴⁰.

55. Para (al menos parte importante de) la doctrina constitucional clásica, esa especial limitación de la incidencia de la Administración Central o nacional sobre la esfera del Gobierno local – como garantía de aquella autonomía— era consecuente con los fundamentos de un orden constitucional que nació bajo la inapelable resolución de combatir los excesos de la autoridad centralizada y jerarquizada que floreció bajo el periodo de ocupación haitiana. Y aunque el consabido artículo 210 de la Constitución santanista de 1844 quebró la tendencia niveladora de la primera distribución constitucional del poder, siempre estuvo claro para el pensamiento

³⁸ Manuel Amiama, *Notas de derecho constitucional*, 6ª ed. (Santo Domingo: Editorial Tiempo SA, 1995), pp. 190-1. Subrayado nuestro.

³⁹ Wenceslao Vega Boyrie, *Historia del Derecho dominicano*, 7ª ed. (Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2012), p. 226.

⁴⁰ Brea Franco, cit., p. 322. Subrayado añadido.

constitucional (pre y post-independentista) que la autarquía municipal era condición *sine qua non* de la organización político-administrativa de la república.

56. En tal tenor, los términos de la doctrina de mediados del siglo XX resultan esclarecedores:

La historia nos enseña que la antigua Grecia se componía de ciudades provistas de gobiernos locales, propios e independientes. En nuestra era hemos tenido hasta no hace mucho las ciudades alemanas y las italianas, constituidas en estados soberanos. ¿Qué, si no verdaderos municipios, eran aquellas y estas? No había unidad nacional para una dirección común de los diversos agrupamientos locales y, sin embargo, no hacía falta. No se había podido decir, en cambio, que no hacía falta la unidad de administración en la conducción de los negocios locales.

Por esto mismo, el concepto de municipio, dentro de una organización general nacional, lleva envuelto el de la necesidad de proveer a cada localidad de un gobierno suyo, tan independiente como pueda serlo dentro de la unidad natural de la sociedad. Lo exigen así sus intereses privados, que forzosamente sufrirían desmedro cuando se trata de administrarlos por medio de disposiciones generales o sin la consagración particular y exclusiva que ellos requieren. Cuál tiene que ser la esfera de la administración local y hasta dónde puede llegar la de la administración, son las cuestiones que se presentan, y su resolución depende del justo precio que se haga de los intereses privados locales y de aquellos que son generales, o que, siendo propios, pueden, si se les maneja independientemente, lastimar los intereses generales⁴¹.

57. El pensamiento constitucional que predominó en el país con respecto a la autonomía del Gobierno municipal, y que bien puede resumirse en las ideas contenidas en el extracto *ut supra* transcrito, no surgieron en el vacío. Buena parte de sus premisas son rastreables a lo que al respecto manifestó la *intelligentsia* de fines del siglo XIX, en pleno acoplamiento del proyecto de nación surgido de las entrañas del proceso independentista. La cuestión era ya un punto relevante de la agenda dogmática de la época. Y con razón: el nacimiento fracturado de la democracia dominicana pronto justificaría que se redoblaran esfuerzos para domesticar un poder presidencial tradicionalmente dado a la centralización, el absolutismo y el abuso de autoridad.

58. La consecuencia lógica, natural y posterior era, pues, pensar el Gobierno local como un foco de poder autónomo que pudiera hacer frente a las tendencias diabólicas de la Administración nacional. El desafío conceptual fue, entonces, de calado:

La verdad, que repetiremos, es que el municipio, como uno de los organismos de la sociedad, debe constituir de derecho, y por derecho propio, un gobierno particular dentro del Estado, del mismo modo que constituye una sociedad particular dentro de la sociedad general. [...] No tomando el verdadero punto de partida, que es el doctrinal establecido por nosotros, ninguno de los abogados prácticos o teóricos de la descentralización administrativa podía elevarse a la doctrina con cuyo auxilio se resuelve de una manera positiva el problema, que no está reducido, según ellos creen, a una mera cercenadura de atribuciones usurpadas ni a una simple cuestión de centralización o descentralización de facultades. El problema está, como hemos dicho, en

⁴¹ Rafael F. Bonnelly, *Derecho constitucional* (Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2018), p. 64.

saber si la sociedad municipal tiene o no tiene, por virtud de ser organismo natural, una parte de soberanía⁴².

59. Dar solución a dicho entuerto postula –en palabras de una de las voces más autorizadas del derecho constitucional dominicano— una exigencia muy concreta:

Resuelto afirmativamente, como nosotros resolvemos el problema, se debe imponer constitucionalmente la consecuencia que se deriva de esa afirmación. Por lo tanto, la ley constitucional, aunque no tenga que ocuparse de la organización del Municipio, que debe organizarse por sí mismo o en una ley orgánica de municipalidades que tome como base el principio de autonomía municipal, la Constitución, decimos, debe declarar ese principio de autonomía. [...] Una vez hechas estas declaraciones de autonomía, la Constitución no tiene más objeto que el de organizar las funciones del poder⁴³.

60. Por cierto que el fundamento de todo esto se encuentra en la propia seguridad, paz y orden que las localidades han de poder perseguir *motu proprio* y sin injerencias de la Administración Central. Por resumirlo de alguna manera:

Reconocer la autonomía municipal, primero, y devolverle el poder arrebatado, después, es una condición para el ejercicio del gerenciamiento [local]. Esto es, a nuestro entender, el puntapié inicial de la seguridad ciudadana y de la seguridad jurídica para garantizar el orden social y la paz pública. [...] La autonomía local [...] preserva la “soberanía” local, ese poder local d darse sus instituciones fundamentales y gerenciar para la vida propia del ciudadano. Lo fundamental es reconocer que la autonomía local no es mera administración municipal, sino, además, dirección política. Contar, saber que se tiene ese poder local, esa “soberanía” claramente delimitada, ayuda a la vida de la gente en la ciudad. Saber que su Municipio, frente a los conflictos cotidianos, puede tomar decisiones, resolver, sin esperar la aquiescencia de las instituciones más alejadas del vecino. Esto también le da seguridad a la gente que convive en el espacio municipal. No se está, entonces, en manos de la incertidumbre, de los retrocesos en las tomas de decisión. Y esto también trae paz al Municipio. Nada más ni nada menos que poder decidir, sin estorbos, sin interferencias, sin recelos, sin dilataciones y no soluciones⁴⁴.

61. Conforme lo sugerido anteriormente, la filosofía que había sedimentado en la conciencia jurídica común con respecto a la autonomía del Gobierno municipal no tardó en reflejarse en el material legal. Basta consultar el histórico normativo nacional para acreditar que, aunque con titubeos puntuales, la Administración local ha sido objeto de un proceso creciente de autonomización. En efecto, con la Ley núm. 32 de 1845, que concedió *cierto grado* de autonomía en favor de los ayuntamientos (atribuyéndoles competencias variadas, desde «la vigilancia de las escuelas» hasta «la policía de sanidad», pasando por «la administración de los bienes pertenecientes a la común» y el nombramiento de los alcaldes de barrios «para la

⁴² Hostos, pp. 242-3. Subrayado nuestro.

⁴³ Hostos, p. 243. Subrayado añadido.

⁴⁴ Roberto Dromi, *Ciudad y municipio* (Buenos Aires: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2007), pp. 57-9. Subrayado nuestro.

conservación del orden y cumplimiento de los reglamentos municipales»⁴⁵), el legislador criollo comenzó a dar cuerpo, forma y sustancia a esa autoridad municipal que tímidamente se coló en los trabajos preconstitucionales y que por un tiempo dominó las mentes de los juristas de fines del siglo XIX.

62. Poco tiempo después, concretamente en 1847, intervino la Ley núm. 107, con la cual se ampliaron las competencias de los ayuntamientos, otorgándoles ahora la competencia para (i) establecer, costear y distribuir las escuelas primarias y otros lugares de “instrucción pública”; (ii) crear, costar y administrar los “hospicios” y otros espacios de “beneficiencia”; y (iii) vigilar y gestionar las “casas de detención”, las cárceles y los “presidios” municipales. Al cabo de poco menos de una década, se dieron las constituciones de febrero y diciembre del año 1854, que ampliaron el margen funcional de los ayuntamientos e insistieron en el criterio básico de su legitimación: el voto popular. A tenor de dicho régimen constitucional, «los ayuntamientos encabezaban el gobierno político y económico de los pueblos»⁴⁶.
63. Al cabo de poco menos de un año, en mayo de 1855, intervino la Ley núm. 392 sobre Ayuntamientos, que «amplió considerablemente la esfera de acción de los municipios» y con la cual «se inicia una etapa de consolidación y esplendor que alcanzará su punto culminante en las Constituciones de 1865 y 1866», en tanto que, a partir de su sanción, se les dotó de «gran autonomía» y se les concedieron «nuevas atribuciones que contribuirían a su fortalecimiento y a una mayor participación en todo lo referente a los aspectos puramente municipales de sus respectivas comunidades»⁴⁷. Se instituyó, además, un régimen de responsabilidad jurídica de los ayuntamientos ante sus actos que potencialmente pudieran contrariar la Constitución y las leyes⁴⁸. Con todo, algunas disposiciones de aquella legislación, además de alejar «aún más el régimen municipal dominicano de sus fuentes hispanas»⁴⁹, introdujeron elementos que pergeñaron un Gobierno local todavía ajeno a las concepciones autárquicas que habían alimentado el proyecto independentista.
64. Al amparo de la Constitución de Moca de 1858 (en cuyo artículo 120 se alude a los ayuntamientos como la máxima autoridad civil, económica y política de las localidades, cuyos miembros se eligen «por las Asambleas electorales»), se dio la sanción de la Ley núm. 593,

⁴⁵ De hecho, el artículo 14 de la L.32 de 1845 atribuía al “Síndico” la competencia para «velar por la ejecución y cumplimiento de los acuerdos y reglamentos municipales», así como «defender los derechos del público» y «promover todo lo que considerara conducente al bienestar y prosperidad de la común». Al respecto, vid. Jorge García, *Derecho constitucional dominicano*, cit., pp. 402-3.

⁴⁶ Roa, *Tratado de Derecho municipal dominicano*, cit., p. 40.

⁴⁷ Jorge García, p. 404.

⁴⁸ A tenor de su artículo 45: «los Ayuntamientos son responsables en el ejercicio de sus funciones, por infracción a la Constitución o a las leyes, y serán juzgados separada o colectivamente. Los miembros, cuando delincan o falten en el ejercicio de sus funciones, ante los tribunales de primera instancia. Las autoridades locales o ciudadanos pueden dirigir sus quejas directamente al expresado tribunal o al gobernador de la provincia quien, después de recibida la queja con las piezas en apoyo, las pasará inmediatamente al fiscal del tribunal de primera instancia del distrito, y si, por la sentencia definitiva, uno o muchos miembros fueren destituidos, se procederá a su reemplazo de la manera que prescriben los arts. 11 y 12 de esta ley».

⁴⁹ Vega Boyrie, p. 230.

con la cual termina la Primera República y cuyo contenido «consolida la autonomía e independencia de los municipios»⁵⁰. Que esto último fue así lo confirma el contenido de su artículo 25, atinente a las competencias de los ayuntamientos: conforme dicha disposición, concernía al ámbito funcional del Gobierno local desde «levantar cárceles públicas» hasta levantar «escuelas primarias», pudiendo además disponer sobre «los lugares propios para los mercados públicos y mataderos», desarrollar «los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural», fijar «periódicamente los aranceles» aplicables a ciertos bienes básicos, administrar y gestionar «los bienes propios de la común y sus fondos» y, finalmente, «acordar la dotación de sus respectivos empleados».

65. La Anexión a España (1861-1865) supuso un paréntesis en la autonomización de la Administración local. Durante ese periodo, «no hubo, pues, ninguna autonomía local»⁵¹. La Guerra de la Restauración, además de reestablecer la soberanía nacional, reactivó aquel proceso de consolidación del poder municipal. La reforma constitucional que sucedió al conflicto «otorgó categoría y rango constitucional al régimen municipal, declarándolo como cuarto poder del Estado»⁵². A tenor del artículo 29 del texto constitucional de 1865:

Art. 29. La soberanía reside en la universalidad de los ciudadanos y se ejerce por cuatro poderes, según las reglas establecidas por esta Constitución. Estos poderes son: el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y el Municipal: se ejercen separadamente, son esencialmente independientes y sus encargados no pueden delegarlos ni salir de los límites que les fijan la Constitución y las leyes.

66. El orden constitucional vigente por entonces (1865-1866) supuso, así, y como ya se ha indicado, un salto adelante en lo que concierne a la autarquía de la Administración local:

El Poder Municipal alcanza en este periodo su máxima consagración, cuando las Constituciones de 1865 y 1866, proclama expresamente que el Poder Municipal era uno de los Poderes del Estado, y al reconocer dicho poder que se ejercía por las Juntas Provinciales, por los ayuntamientos de las comunes y demás funcionarios municipales [...]. En un gobierno estructurado y en el cual el Poder Municipal aparece como uno de los poderes del Estado, el municipio tendrá gran autonomía y ejercerá con amplitud el gobierno del municipio⁵³.

67. Sin perjuicio de lo anterior, si algo caracterizó el histórico legislativo en el país (por demás inabarcable en el marco del presente trabajo, como lo revela la literatura disponible⁵⁴) sobre este tema fue su irregularidad: como bien acredita la doctrina hasta aquí citada, varias reformas se sucedieron en el periodo comprendido entre el fin de la Primera República y el advenimiento del siglo XX, verificándose notables avances y a la vez llamativos retrocesos en lo que se refiere al reconocimiento de la autonomía de la Administración local. Un salto en el

⁵⁰ Jorge García, p. 405.

⁵¹ Vega Boyrie, p. 272.

⁵² Roa, p. 41.

⁵³ Jorge García, p. 406.

⁵⁴ Cfr. Jorge García, pp. 408-20, y Roa, cit., pp. 41 y ss. Vid., también: Rafael Díaz Filpo, *Constitución política, política constitucional* (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2020), pp. 373-93

tiempo permite entonces comprobar que no fue sino hasta 1961, con la sanción de la Ley núm. 5622 sobre Autonomía Municipal, cuando el ordenamiento jurídico dominicano comenzó a perfilar el sentido y la orientación que hoy ostenta.

68. En ese orden de ideas, la mencionada L.5622 fue la primera gran expresión moderna del entendimiento que marcó al legislador vernáculo en torno a la cuestión de la autonomía municipal. Con ella, como se ha indicado en otra parte, «se le otorgó a los ayuntamientos poder real de tomar decisiones»⁵⁵. Dicha ley:

- Reconoció (artículo 1), a título de «*normas inmanentes de autonomía municipal*», todas aquellas que por entonces reconocía la Constitución de la República, entre ellas:
 - (i) la aprobación de presupuestos,
 - (ii) la adquisición de bienes mobiliarios «por no más de RD\$500.00» y «cuando no sea sometida a concurso público»,
 - (iii) la configuración de un régimen propio de pensiones y jubilaciones,
 - (iv) la concesión de donaciones o liberalidades,
 - (v) la concertación de empréstitos, «siempre que no afecten inmuebles o rentas municipales»,
 - (vi) la regulación del uso de suelo y de los materiales para uso de construcción,
 - (vii) la distribución de superávits,
 - (viii) la adopción de resoluciones «para efectuar transferencias de apropiaciones a otras o la creación de apropiaciones nuevas, o el aumento o la disminución de apropiaciones existentes»,
 - (ix) la autorización al Síndico para ausentarse, representar en justicia y «otorgar asentimiento, desistimientos o transacciones», y
 - (x) «decidir, mediante sorteo, cuál Regidor electo deberá permanecer en el cargo de incompatibilidad»;

- Exoneró a los ayuntamientos de procurar autorización de la otrora Secretaría de Estado de Interior y Cultos (artículo 2) cuando se tratase de:

⁵⁵ Roa, p. 42.

- (i) la adopción de ordenanzas sobre arbitrios, impuestos o tasas,
 - (ii) la emisión de resoluciones «sobre transferencias de fondos o reestimaciones de ingresos»,
 - (iii) la aprobación de pliegos de condiciones para la subasta de «proventos municipales»,
 - (iv) el establecimiento de sistemas de pago sobre «proventos de galleras», y
 - (v) la aprobación de reclamaciones, indemnizaciones y bonificaciones «en favor de los remanentes de proventos basados en casos fortuitos o de fuerza mayor».
- Redujo (artículo 3), además de forma considerable, el ámbito de influencia de la Liga Municipal Dominicana sobre la órbita funcional de los ayuntamientos, quedando entonces su misión «limitada en lo que respecta a esos organismos a un asesoramiento meramente técnico, en materia de servicios de utilidad pública, presupuestaria, urbanística y de construcciones»;
- Autorizó a los ayuntamientos (artículo 4) a «otorgar, en la forma que consideren más conveniente para los intereses de la colectividad, las obras públicas que realicen con cargo a sus fondos y cuyo valor no exceda de RD\$5,000.00», y
- Derogó expresamente (artículo 6) la práctica totalidad de la legislación municipal precedente.

69. Poco tiempo después, específicamente en el año 1962, intervendrá la Ley núm. 6139-bis que consolida la Autonomía Municipal. Según se desprende de sus motivaciones, dicha ley vino impulsada por el ánimo de reforzar la autonomía que ya por entonces el propio legislador había reconocido a los Gobiernos locales. Fue, así, que se dio un paso de capital importancia en lo que se refiere a la autonomía presupuestaria de los ayuntamientos (que, por cierto, ya había adelantado cierta legislación hacia 1878⁵⁶): se concedió un porcentaje del Presupuesto General del Estado en favor de los ayuntamientos para que estos pudieran sufragar de forma autónoma sus propias actividades. Por lo que aquí interesa, sirvan de referencia los *considerando* segundo, tercero, cuarto y quinto de la mencionada L.6139-bis:

CONSIDERANDO que a pesar de que en el orden jurídico las corporaciones municipales han alcanzado su autonomía, esta no será completa hasta que los ayuntamientos cuenten con un potencial económico que les permita desenvolver sus actividades con holgura;

⁵⁶ Vid. Roa, p. 41.

CONSIDERAND que el gobierno nacional debe propender a la consolidación de la autonomía municipal con medidas adecuadas que hagan más eficaz el funcionamiento económico de las corporaciones municipales;

CONSIDERANDO que actualmente la vida económica de los ayuntamientos depende exclusivamente de las modestas entradas que les producen los proventos y ciertos servicios de carácter municipal, así como de los subsidios que les proporciona el Estado, lo que es insuficiente para que esos organismos puedan desarrollar sus programas de progreso, ornato y planificación;

CONSIDERANDO que como una gran parte de los ingresos del Estado tienen su fuente en actividades locales correspondientes a diferentes jurisdicciones municipales del país, hay motivos para que los ayuntamientos disfruten en mayor grado de esos ingresos.

70. A continuación, se impone señalar que, al cabo de un lustro de la adopción de la L.5622, fue adoptada la Constitución dominicana de 1966, el texto de mayor vigencia en la historia constitucional del país. Allí el constituyente volvió sobre sus pasos: reconoció (artículo 4) que son tres los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), estableció la antes analizada competencia presidencial para colmar las vacantes de Regidores y Síndicos cuando se hubieren agotado los suplentes electos a tal fin (artículo 55.11) y, con respecto a los municipios, estableció lo siguiente:

Art. 82.- El Gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estará cada uno a cargo de un Ayuntamiento, cuyos Regidores, así como sus suplentes, en el número que será determinado por la ley proporcionalmente al de sus habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco, serán elegidos, al igual que el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho Distrito y de los Municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales.

Art. 83.- Los Ayuntamientos, así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes.

[...]

Art. 85.- Tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los Ayuntamientos estarán obligados a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios. Los Ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que éstos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes.

71. Como se advierte, el constituyente de 1966 no recurre a la voz "autonomía", sino al concepto *independencia*, para referirse al margen funcional inherente a cada Gobierno local, para definir así esa específica órbita de competencias que han de ejercer los ayuntamientos sin injerencia de otros poderes públicos. Se confirma, además, que, más allá de los contornos de su propia organización, los ayuntamientos quedan sometidos, de forma primera y prioritaria,

a lo que al respecto le autorice el legislador. Es igualmente llamativo que la adopción del texto constitucional de 1966 se haya dado cuando ya el ordenamiento jurídico había asumido la promesa institucional que encierra la autonomía municipal (si bien, como se ha dicho, con algún retroceso⁵⁷).

72. Es de notar que la L.5622 se mantuvo vigente hasta la adopción del texto constitucional de 1994. La Constitución de aquel año mantuvo la competencia presidencial prevista en el referido artículo 55.11 del texto constitucional de 1966 y rescató –letra por letra— la terminología de los artículos 82 a 85 de esta última Carta. Misma situación se dio con la Constitución de 2002: vigentes aquellas leyes (entre ellas la L.5622), el constituyente ratificó la “independencia” de los ayuntamientos (replicando nuevamente los términos de los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución de 1966) y sostuvo la competencia del (de la) presidente (a) de la República para colmar las vacantes que se produjeren en los cargos de Regidores y Síndicos, cuando se hubieren agotado los suplentes electos a tales fines (en el mismo artículo 55.11).
73. Es así como el recorrido histórico sobre el proceso de autonomización municipal culmina con la adopción de la L.176-07, cuyo articulado ya ha sido referido en parte anterior de este análisis. Como se ha visto, el auge en el proceso de dotación de mayor autonomía municipal se dio en el periodo comprendido entre las postrimerías de la Primera República y mediados del siglo XX. En ese lapso, los ayuntamientos fueron objeto de reconocimiento de un considerable margen de autonomía tanto en lo administrativo como en lo funcional y en lo presupuestario, en consonancia con buena parte de los ideales que impregnaron el proceso de formación de la República.
74. Ciertamente, es interesante notar que ese proceso de autonomización en sede constitucional no siempre se correspondió con el sentido y el espíritu del material netamente legislativo. Como se ha visto, en diversos momentos de la historia se ha verificado cierta disonancia entre la autonomía predicada por el constituyente y aquella que era capaz de reconocer el legislador. En este sentido, dos momentos puntuales resaltan: de un lado, la creación de la Liga Municipal Dominicana y su creciente injerencia en el ámbito competencial de los ayuntamientos (cerceando la autonomía municipal constitucionalmente avalada⁵⁸); de otro, la insistencia en la competencia presidencial para colmar las vacantes que se produjeren en las altas instancias de dirección y gobierno de la Administración local.
75. Resuelto el primer dilema (por lo que dispone el artículo 107 de la L.176-07 con respecto al alcance y los límites de las atribuciones de la Liga Municipal Dominicana sobre el quehacer

⁵⁷ Como el caso de la Ley núm. 673 de 1965, que sujetó la aplicación de los presupuestos de ingresos y egresos municipales a la previa aprobación de la Liga Municipal Dominicana. Con todo, no deja de ser llamativo que, en sus motivaciones, esa misma ley indicara que «la autonomía municipal debe ser mantenida por todo gobierno democrático, pero cuidando de que ese privilegio no sea usado en forma que desvirtúe su finalidad».

⁵⁸ Cfr. Roa, p. 43.

de los ayuntamientos⁵⁹, poniendo fin a esa «hipertrofia» a la que había conducido su tendencia centralizadora⁶⁰), solo restar enfatizar que lo segundo, es decir, la insistencia en la competencia presidencial para colmar vacantes en el entorno edilicio, fue vencido por fuerza del constitucionalismo contemporáneo que parió el texto constitucional de 2010, con el cual se suprimió la competencia que por mucho tiempo se mantuvo vigente en el ordenamiento jurídico dominicano. El hecho de que aquella competencia sobre las vacantes de regidores y alcaldes ya no exista, a contrapelo de lo que en gran medida fue un lugar común para el derecho constitucional y municipal en el país, es síntoma suficiente del modo en que la Constitución de 2010 recorta el poder presidencial, eliminando de plano la atribución del (de la) presidente (a) de la República para rellenar aquellas vacantes.

76. No es ocioso recordar que la República Dominicana es un Estado unitario descentralizado articulado en torno a tres poderes clásicos y una Administración Pública dotada de un estatuto complejo en cuyo núcleo se sitúa una Administración Pública Central en la cual se congregan competencias de dirección, supervisión y control. La L.247-12, ya citada, demuestra, también, el alto nivel de jerarquización, homogeneidad e uniformidad que prima en el entorno de la Administración Pública. Nada de ello es óbice para reconocer, a la vez, que la autonomía constitucional (y, hoy, también legal) de la Administración local, aunada a la reducción del poder presidencial en su ámbito, comporta, a la fecha, un parteaguas en el histórico jurídico-normativo de la nación. Dicho de otro modo:

La Constitución dominicana del 2010, aunque establece como modelo del Estado un estado unitario, a la vez plantea como uno de los ejes sobre los cuales deben girar estas decisiones de poder y aplicación de políticas públicas es la descentralización como manifestación de autonomía. La idea de que se plantee la descentralización en modo alguno afecta el concepto de estado unitario. Lo establecido en la Constitución dominicana, en virtud de que una atribución de autonomía otorgada a los gobiernos locales a través de una ley ordinaria y por tanto modificable en cualquier momento por cualquier tipo de intereses o circunstancias particulares, como lo fue la Ley 5622, sobre autonomía municipal, se le ha dado rango constitucional y por lo tanto se ha blindado el poder decisorio de los gobiernos locales para su autogobierno, colocando como único filtro o impedimento a sus decisiones la propia Constitución y las leyes nacionales. [...] [E]xiste una amplia voluntad legislativa y constitucional de que los gobiernos locales sean los responsables de la solución de los problemas de los territorios. La expresión de esa autonomía lo establece la Constitución [...]⁶¹.

77. No es entonces casual que la Constitución dominicana en vigor se refiera a la autonomía de la Administración local en los términos en los que lo hace. Tampoco es coincidencia que el legislador preconstitucional haya hecho lo propio. Ambos hitos son eslabones clave en esa larga cadena evolutiva que tipifica la autonomía constitucional de la Administración local y

⁵⁹ A cuyo tenor «la Liga Municipal Dominicana y sus funcionarios, por su condición de órgano técnico asesor, le está impedido fiscalizar e intervenir en las actividades y decisiones de los ayuntamientos, limitándose las decisiones de sus órganos a hacer recomendaciones a los gobiernos locales, las que serán adoptadas o rechazadas por las instancias del gobierno local correspondiente».

⁶⁰ La expresión es de Jorge García, cit., p. 420.

⁶¹ Roa, pp. 177-8. Subrayado añadido.

que, como se ha explicado, hunde sus raíces en el pensamiento constitucional que aupó el movimiento independentista. Por plantearlo en otros términos:

Es cierto que durante toda la vida republicana, en especial en la Era de Trujillo y en los gobiernos de Joaquín Balaguer, ha existido el más duro intervencionismo por parte del Estado, principalmente del Poder Ejecutivo, en los asuntos municipales, pero la vieja y continua insistencia en la autonomía local, que se remonta a los cabildos abiertos de principios de la colonia, a la idea de poder municipal de Duarte, a los debates de la constituyente de 1857 donde se insistió sobre el federalismo, revelan y confirman que la autonomía municipal estaba claramente perfilada en la conciencia colectiva en el momento en que el constituyente consagra el estatuto municipal, no obstante que ha habido una ancestral y endémica carencia en la práctica de un mínimo margen de autonomía por parte de los ayuntamientos⁶².

VI. Posibilidades ante la dinámica de la pretendida competencia presidencial frente a la autonomía de la Administración local contemporánea

78. Como se desprende de todo lo hasta aquí expuesto, reconocer la pervivencia de la competencia presidencial antes contemplada en el artículo 55.11 de la Constitución dominicana de 2002 (suprimida del todo en el texto fundamental de 2010) y, consecuentemente, conceder que sea el Poder Ejecutivo el que colme las vacantes que se han producido en el Ayuntamiento de La Vega en la forma antes descrita, implica hacer frente a un sinnúmero de objeciones fundamentalmente rastreables a la consagración constitucional que hoy se formula en el paradigma vernáculo con respecto a la autonomía municipal; una consagración que, conforme lo aquí planteado, resulta de un lento proceso evolutivo cuyas raíces se retrotraen al pensamiento constitucional que signó la fundación de la República.
79. En todo caso, es fundamentalmente cierto que la cuestión jurídica planteada abre a la vez distintos frentes, todos ellos razonablemente válidos a tenor del ordenamiento jurídico vigente. En lo que sigue se analizan dos posibilidades:
- (A) La primera de ellas propende a la celebración de elecciones extraordinarias (a sabiendas de su carga logística y presupuestaria⁶³) para colmar las vacantes producidas en el cargo de alcalde (sa), en el escenario excepcional que se configura de la aplicación conjunta de los párrafos I y II del artículo 64 de la L.176-07;
 - (B) La segunda sostiene la competencia presidencial en comento mediante una actualización de la idea de la *centralidad* del Poder Ejecutivo en el entorno de la Administración Pública, conforme las disposiciones contenidas en la L.247-12.

⁶² Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. II, 3ª ed. (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2024), p. 943. Subrayado nuestro.

⁶³ Que en modo alguno ha de servir de pretexto para disuadir su realización, como se deduce de lo juzgado al respecto por el Tribunal Constitucional. Cfr. TCRD, STC/0061/12 del 9 de noviembre de 2012.

80. En puridad, la posibilidad descrita en **(A)** encierra, a su vez, dos caminos. El primer motivo que articula esta postura **(A.1)** pasa por conceder, sin más, que, en lo que respecta a la competencia presidencial antes delineada por los artículos 55.11 de la Constitución de 2002 y 64 de la L.176-07, se ha configurado una situación de *inconstitucionalidad sobrevenida* que afecta de lleno el contenido del mencionado artículo 64 y que, por ende, justifica que el legislador “actualice” el procedimiento para la designación del (de la) alcalde (sa) en caso de que se configuren los escenarios que hoy prevén los párrafos I y II del referido artículo 64.
81. Es notorio, en ese tenor, que el mecanismo de sustitución contemplado en el artículo 64 de la L.176-07 deviene de complicada ejecución al amparo del orden constitucional vigente. Frente a la eliminación expresa de la atribución del Presidente de la República de designar a un nuevo Alcalde, esta disposición legal se encuentra en una situación con vocación de producir perplejidad: ¿cómo puede sobrevivir una disposición legal indisolublemente atada a una formulación constitucional contentiva de una competencia presidencial derogada?
82. A tenor de lo arriba apuntado, semejante escenario es caldo de cultivo para la configuración de un escenario de *inconstitucionalidad sobrevenida*. Como es sabido, esta figura opera en casos en que, producto a una reforma constitucional, una norma previa deviene inconstitucional por no compadecerse con los nuevos fundamentos del orden jurídico, o por contemplar espacios de autoridad distintos a los de la nueva Carta constitucional, o por contener elementos que pongan en peligro el catálogo de derechos que consagre el texto fundamental.
83. Esta tesis, no es solo que ya ha permeado el seno del Tribunal Constitucional (como lo pone de manifiesto el voto disidente suscrito por el magistrado José Alejandro Ayuso en relación con la STC/0526/21 dada por el Tribunal Constitucional dominicano en fecha 22 de diciembre de 2021), sino que el propio colegiado ha recurrido a ella cuando ha ejercido el control de constitucionalidad sobre normas preconstitucionales⁶⁴ (como, por ejemplo, el caso de la posible inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 82 de la L.176-07⁶⁵), más que nada para ajustar el ordenamiento jurídico a «la realidad actual»⁶⁶ de la sociedad, a las necesidades del presente.
84. Así, por ejemplo, el magistrado Ayuso defiende la idea conforme a la cual hay razones de peso para sostener el concepto de *inconstitucionalidad sobrevenida* como variable operativa en el marco del control de constitucionalidad que compete a la jurisdicción constitucional. Y es que, en realidad, «la evolución misma de las sociedades y sus ordenamientos jurídicos hacen que una norma tenga suficientes fundamentos constitucionales al momento de ser

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, las STC/0174/14 del 11 de agosto de 2014, y la STC/0208/21 del 19 de julio de 2021, ambas del Tribunal Constitucional dominicano.

⁶⁵ Así lo hizo mediante la STC/0152/13 del 12 de septiembre de 2013. Vale decir que el artículo 82 de la L.176-07 versaba sobre las «atribuciones y limitaciones del Director/a y Vocales del Distrito Municipal».

⁶⁶ TCRD, STC/0174/14 del 11 de agosto de 2014.

dictada pero que, posteriormente, colisione con aspectos del orden constitucional reformado y devenga en *inconstitucionalidad sobrevenida*»⁶⁷.

85. Situado así el artículo 64 de la L. 176-07 en el contexto de la Constitución dominicana de 2010, es dable anticipar que, efectivamente, puede que se trate de una situación de *inconstitucionalidad sobrevenida*. Y ello por dos razones fundamentales que se han desarrollado sobradamente en este escrito: de una parte, porque la mencionada formulación normativa remite a una competencia presidencial que a la fecha carece de respaldo constitucional formal (de hecho, como se ha apuntado, fue suprimida en el marco de la reforma a la Constitución dominicana de 2002); y, de otra parte, porque, de pretender tipificar de alguna manera la evolución histórica y jurídico-normativa de la autonomía de la Administración local, habría que necesariamente conceder que lo que ha acontecido en suelo dominicano es un proceso de creciente (y por momentos titubeante) autonomización de los Gobiernos edilicios.
86. Soslayar lo anterior y, a la vez, conceder que el ordenamiento jurídico dominicano todavía ampara la competencia del (de la) presidente (a) de la República para colmar las vacantes que se produzcan en los cargos de Alcalde (sa) y Vicealcalde (sa), además de atentar contra una autonomía municipal que hoy está directamente consagrada en la Constitución, podría además contradecir la propia esfera funcional del Poder Ejecutivo, de cuyo agregado competencial (considerando tanto el artículo 128 constitucional como la propia L.247-12) no se desprende destello alguno que sugiera la pervivencia de la competencia que antes consignaba el artículo 55.11 de la Constitución anterior (2002). Así, la *inconstitucionalidad sobrevenida* del artículo 64 de la L. 176-07 se verificaría a la luz de preceptos constitucionales puntuales, especialmente los artículos 4, 6, 128 y 199 del texto en vigor.
87. Conforme esta primera premisa, queda entonces desterrada toda posibilidad jurídica de que el (la) presidente (a) de la República pueda –al amparo del orden jurídico vigente— rellenar las vacantes edilicias que se han producido en el Ayuntamiento de La Vega. Por consiguiente, procedería la celebración de elecciones extraordinarias a tenor de lo establecido en los artículos 20.7) y 95.2) de la Ley núm. 20-26 Orgánica de Régimen Electoral, cuyo contenido es el siguiente (el subrayado es nuestro):

Artículo 20.- Atribuciones del Pleno de la Junta Central Electoral. Son atribuciones del Pleno de la Junta Central Electoral los siguientes:

[...]

- 7) Convocar a elecciones extraordinarias cuando proceda, de conformidad con la Constitución y la ley, dictando al efecto la correspondiente proclama;

[...]

⁶⁷ Voto disidente del magistrado José Alejandro Ayuso a la STC/0526/21, dada por el Tribunal Constitucional dominicano el 22 de diciembre de 2021.

Artículo 95.- Clasificación de elecciones. Las elecciones se clasifican de la siguiente manera:

[...]

- 2) Elecciones extraordinarias: Son las que se efectúan por disposición de una ley, de la Junta Central Electoral o mediante sentencia del Tribunal Superior Electoral, para proveer los cargos electivos correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones, de acuerdo con la ley o para cualquier otro fin [...].

88. Vale decir que la postura contenida en **(A.1)** se sostiene, a su vez, en dos premisas que han sido ampliamente explicadas y documentadas en el presente escrito. De un lado, por la derogación tácita, por vía de supresión constitucional, de aquella competencia presidencial; de otro, por la propia constitucionalización de la autonomía municipal. Sobre lo primero, ya se ha apuntado que la reforma constitucional de 2010 eliminó la competencia presidencial que antes delineaban en conjunto los artículos 55.11 constitucional y 64 de la L.176-07. Tal eliminación, en un contexto de consagración constitucional reiterada de esa misma competencia, es síntoma incuestionable de la eliminación que ha efectuado el constituyente sobre aquella atribución; una eliminación –por cierto— directamente vinculada con el ánimo que primó en la asamblea revisora constituida en 2009 con respecto a la limitación de los poderes presidenciales y, en particular, con la derogación expresa de la competencia antes prevista en el mencionado artículo 55.11)⁶⁸.
89. Sobre lo segundo (entiéndase, la constitucionalización de la autonomía municipal), se ha explicado también que la evolución histórica del concepto en el contexto dominicano no ofrece dudas: se está ante un escenario de paulatina *autonomización* de la Administración local que resulta fundamentalmente incompatible con la susodicha competencia presidencial. En efecto, y según lo aquí demostrado, el ordenamiento jurídico dominicano ha tendido a través del tiempo hacia una mayor (nunca *menor*) autonomía de la Administración local. Tanto en sede constitucional como en la netamente legal, la comunidad jurídica vernácula ha dado pasos decididos hacia el reforzamiento del margen funcional de los Gobiernos locales, imprimiéndoles así la autonomía ansiada desde la fundación de la República.
90. En ese mismo tenor, la postura sostenida en **(A)** (la celebración de elecciones extraordinarias) tiene, a su vez, otro motivo que le sirve de sustento. Y es que **(A.2.)**, sin perjuicio de lo anterior,

⁶⁸ Así lo revelan las actas levantadas en ocasión de la deliberación que tuvo lugar en el seno de la Asamblea Nacional Revisora constituida a tenor de la Ley núm. 70-09, promulgada el 27 de febrero de 2009. En particular, consúltense las actas núm. 32, 33, 34 y 40, correspondientes a las sesiones y deliberaciones efectuadas por la Asamblea Nacional Revisora los días 9, 14 y 15 de julio, las tres primeras, y el 25 de agosto, la última, todas del año 2009. En ellas, los asambleístas deliberaron sobre la extensión de los nuevos poderes presidenciales y el estatuto funcional y competencial de los ayuntamientos. De hecho, en la sesión del 25 de agosto, de cuyas incidencias da constancia la mencionada acta núm. 40, la Asamblea Nacional Revisora trató (y aprobó) la derogación *expresa* del numeral 11) del artículo 55 de la Constitución de 2002, que justamente se refería a la atribución presidencial de colmar las vacantes que se produjeran en los cargos de regidores y alcaldes.

el *principio de paralelismo de las formas* impone la celebración de elecciones extraordinarias en tanto que la vacante se ha producido sobre un cargo sujeto a la legitimación por voto popular. Así, ha de ser el propio voto popular el que rellene toda curul que quede desierta de forma voluntaria y a tenor del artículo 64 de la L.176-07. Sobre el aludido principio, recuérdese lo explicado al respecto por el Tribunal Constitucional dominicano:

9.6.3. El principio del paralelismo de las formas tiene en la doctrina constitucional y civilista dos vertientes: a) para el profesor Marcel Prelot, “se trata de un principio general del derecho, así como del sentido común, que aquel que es competente para realizar un acto, es también competente para modificarlo o abrogarlo”. En consecuencia, “el poder constituyente derivado pertenecería al mismo órgano que el poder constituyente originario y requeriría el mismo procedimiento que este último.

9.6.4. Prelot reconoce en J.J. Rousseau un partidario del principio del paralelismo de las formas, ya que en su obra *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia* el autor del contrato social proclama que “es contrario a la naturaleza del cuerpo social imponer leyes que él no pueda revocar, pero no es contrario ni a la naturaleza ni a la razón que él no pueda revocar esas leyes sino con la misma solemnidad que él utilizó para establecerlas”.

9.6.5. En otra vertiente, el maestro Javier Pérez Royo expresa al respecto lo que sigue:

(...) el paralelismo de las formas es lo que hace que el Derecho (con mayúscula) del Estado constitucional sea un ordenamiento y no un amontonamiento o yuxtaposición de normas. Una norma jurídica tiene que ser dictada por un órgano o siguiendo un determinado procedimiento y únicamente puede ser modificada o derogada por ese mismo órgano siguiendo el mismo procedimiento. Este principio tiene una vigencia universal, en todos los niveles de la producción normativa [...] y respecto a todas las categorías a través de la cual dicha producción normativa se expresa: leyes, decretos, órdenes ministeriales, ordenanzas municipales, etcétera.

9.6.6. De igual manera, Solange Becqué Ickowics, en su tesis *Le paralelisme des formes en droit privé*, sostiene

(...) que el paralelismo de las formas en un principio consagrado en derecho romano y en derecho público... Que el mismo designa la extensión de la forma de un acto jurídico a otro acto jurídico. Esta forma puede ser una formalidad impuesta por la ley —aquí se trata de un paralelismo de formalidades— o una forma de exteriorización de la voluntad —se puede entonces hablar de un paralelismo de competencias—. Se denomina acto modelo el acto que va a determinar la forma y acto reflejo aquel que tiene vocación para copiar la forma.

En otras palabras, para la referida autora, “*el paralelismo de las formas se justifica por la finalidad de la forma y por el razonamiento por analogía: la forma del acto modelo debe ser extendida si su razón de ser también existe en el acto reflejo*”⁶⁹.

⁶⁹ TCRD, STC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015.

91. A tenor de lo explicado por la jurisdicción constitucional, y bajo la lógica y la filosofía externadas por la doctrina citada, el “*acto modelo*” (que impone la forma que se ha de replicar) en el presente caso sería la legitimación por voto popular de las autoridades municipales. Consecuentemente, el “*acto reflejo*” (al cual se impone la forma del *acto modelo*) sería la celebración de elecciones extraordinarias para colmar las vacantes producidas en el contexto específico aquí analizado. La dinámica resultante se capta rápidamente: el “primer” criterio de legitimación de la máxima autoridad municipal (que es la elección por voto popular, a tenor de lo establecido en la parte *in fine* del párrafo II del artículo 201 de la Constitución vigente⁷⁰) se reitera entonces cuando se producen las vacantes que prevén los párrafos I y II del artículo 64 de la L.176-07. La razón subyacente lo anticipa la propia Constitución: es la propia *legitimación popular* de las autoridades edilicias la variable fundamental en la determinación del sentido que ha de tener la L.176-07 en lo que se refiere a la sustitución en caso de renuncia del (de la) alcalde (sa) y del (de la) vicealcalde (sa).
92. Recuérdesse que, a fin de cuentas, y tal como explicó en su momento el propio Tribunal Constitucional:
- [...] en razón de que los ayuntamientos y las juntas de distritos municipales son los órganos de representación política más cercanos a la población y a los ciudadanos, y sus autoridades las que administran la solución de los asuntos más cotidianos y esenciales de la comunidad, reviste gran importancia para la legitimación de estos funcionarios que los electores puedan seleccionar a quienes consideren idóneos para esos cargos municipales, en absoluta libertad y con las garantías de ejercer sus preferencias electorales aun con la opción de combinar su elección entre las diferentes propuestas presentadas por los partidos, agrupaciones y movimientos políticos⁷¹.
93. En tal sentido, y a la vista de los escenarios que prevé el artículo 95.2) de la L.20-23 para la celebración de elecciones extraordinarias (uno, que lo disponga una ley; dos, que lo disponga la Junta Central Electoral; tres, que lo ordene el Tribunal Superior Electoral ante la anulación de un torneo precedente; cuatro, cuando se trate de divisiones territoriales nuevas o modificadas; y cinco, «para cualquier otro fin»), así como a la luz del *principio de paralelismo de las formas*, también habría en este punto un motivo atendible para desterrar la mencionada competencia presidencial y, en su lugar, exigir la celebración de elecciones extraordinarias para colmar las vacantes verificadas en el Ayuntamiento de La Vega.
94. La postura descrita *ut supra* en **(B)**, concerniente a la posibilidad de sostener y reafirmar la vigencia de la competencia presidencial que antes desarrollaban en conjunto los artículos 55.11 de la Constitución de 2002 y 64 de la L.176-07, podría darse en un contexto intelectual concreto: mediante la actualización del concepto “Administración Pública Central” y, en tal virtud, la adaptación de la *centralidad* que en su favor predica la L.247-12 en el entorno de la Administración Pública para, así, avalar esa excepcional *competencia accesoria* o

⁷⁰ A cuyo tenor las autoridades de los Gobiernos locales, entiéndase los regidores, alcaldes, vocales y directores de distritos municipales, «serán elegidos cada cuatro años por el pueblo de su jurisdicción en la forma que establezca la ley».

⁷¹ TCRD, STC/0462/20 del 29 de diciembre de 2020.

instrumental implícita de colmar las vacantes que se produzcan en la Administración local, a tenor del mencionado artículo 64 de la L. 176-07.

95. La premisa básica en **(B)** es, pues, que el nombramiento, por decreto presidencial, de la persona que ha de ocupar el cargo de alcalde (sa) por La Vega podría resultar de la *centralidad* del Poder Ejecutivo en el marco de esa Administración Pública compleja que desarrolla la L.247-12. Desde aquí, y en correspondencia con el *principio de unidad de la Administración* previsto en el numeral 1 del artículo 12 de la LOAP, aquella *centralidad* se extendería hasta amparar la potestad del (de la) presidente (a) de la República de proceder con la designación del (de la) sustituto (a) de los (as) alcaldes (as) y vicealcaldes (as) renunciantes a tenor del mencionado artículo 64, bien mediante selección entre las opciones contenidas en la terna que le sea presentada, bien de forma directa en caso de que venza el plazo que antes contemplaba el artículo 55.11 de la Constitución dominicana de 2002.
96. En su defecto, **(B)** acaso también podría sustentarse mediante la invocación de una competencia excepcional, en todo caso *accesoria* y, también, *implícita*, derivada **(i)** de la *centralidad* que para el Poder Ejecutivo establece la L.247-12 en el entorno de la Administración Pública, **(ii)** de la competencia general del Poder Ejecutivo de nombrar funcionarios públicos, a tenor de lo establecido en el apartado 2), literales a) y b), del artículo 128 de la Constitución dominicana vigente, o **(iii)** en última instancia, de la cláusula abierta que se desprende del propio artículo 128.3.e) constitucional, a cuyo tenor compete al (a la) presidente (a) de la República ejercer «las demás atribuciones previstas en la Constitución y las leyes».
97. Al respecto, recuérdese el criterio del Tribunal Constitucional sobre el particular:
- [...] la autonomía constitucional, como categoría jurídica abstracta y mandato de optimización, necesita materializarse de algún modo si es que pretende ser operativa en el ejercicio del poder público. Por ello, la Constitución reconoce tres manifestaciones esenciales (funcional, administrativa y presupuestaria), de las que emergen implícitamente un conjunto de *competencias accesorias e instrumentales* indispensables para el desempeño eficaz de las *competencias fundamentales* atribuidas al órgano. Son “*accesorias*” las competencias sustantivas implícitas ligadas indisolublemente a las competencias fundamentales; e “*instrumentales*” las competencias que sirven de medio para el ejercicio de una competencia fundamental o accesoria atribuida al órgano en cuestión. Las competencias accesorias e instrumentales, que materializan la autonomía en su integralidad, son inescindibles de las potestades que la Constitución y las leyes orgánicas reservan a los distintos órganos constitucionales; por lo que su lesión comporta siempre una cuestión de relevancia constitucional que habilita la intervención contralora de la *justicia constitucional*, conforme a los procesos definidos en la Constitución y la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales⁷².
98. Al amparo de la tesis de las *competencias accesorias e instrumentales*, cabría entonces reconocer que la *centralidad* que para el Poder Ejecutivo quiere la LOAP en el entorno de la

⁷² TCRD, STC/0462/20 del 29 de diciembre de 2020.

Administración Pública se resiente si se niega al (a la) presidente (a) de la República una potestad (la de colmar las vacantes en comento) que, desde cierta perspectiva, parece cónsona con su rol de máxima autoridad de un complejo institucional (léase, la propia Administración Pública) de la cual los Gobiernos locales forman parte. La *centralidad* –y no necesariamente *jerarquía*– del Poder Ejecutivo sobre la Administración local, *en tanto parte de la Administración Pública*, sería entonces el aval con que contaría la Presidencia de la República para proceder con el nombramiento, por decreto, de la persona que ha de fungir como alcalde (sa) de La Vega.

99. En este sentido, es innegable que la Administración local es, a la vez, Administración Pública. Y es bien sabido, también, que, respecto de esta última, la Administración Pública Central deviene –valga la redundancia– absolutamente “central”. Esa misma *centralidad*, característica tipificadora de la Administración Pública Central en el marco de la Administración Pública, se canaliza a través las competencias que en su provecho prevé la LOAP, pero adquiere forma y cuerpo final a partir de los contenidos fundamentales que contiene la Constitución de la República (entre ellas la órbita funcional que desarrolla el artículo 128 constitucional). Justamente, en ese agregado de atribuciones se situaría la *competencia accesoria o instrumental implícita* para designar los funcionarios que han de colmar las vacantes edilicias, en especial cuando dichas posiciones queden desiertas por voluntad propia del incumbente antes electo en un torneo electoral regular y válido.
100. De forma residual, cabría incluso admitir que la cláusula abierta contemplada en el mencionado artículo 128.3.e) de la Constitución vigente permite que el (la) presidente (a) de la República ejerza una competencia cuya dimensión procesal ya ostenta reconocimiento jurídico formal, precisamente, en el antedicho artículo 64 de la L.176-07. A partir de aquí, podría entonces concederse que el Poder Ejecutivo, conjugando dicha cláusula constitucional con las competencias que ya desarrolla el referido artículo 128 y que pormenoriza la LOAP, disponga así de las vacantes producidas en el Ayuntamiento de La Vega.

VII. Toma de posición: provisionalidad y elecciones extraordinarias

101. Al hilo de lo explicado en el acápite anterior, y sin perjuicio de otros escenarios que cabría ponderar con respecto a la temática aquí tratada⁷³, la cuestión aquí analizada ha de abordarse con plena consciencia de la naturaleza esencial de la Administración local a tenor del régimen constitucional en vigor. Así:

Cuando se define al municipio como una entidad meramente administrativa, de creación normativa, con poderes delegados por el Estado central, éste aparece como un sujeto

⁷³ Cabe incluso pensar en la posibilidad de que se configure un conflicto constitucional de competencia entre el Poder Ejecutivo (órgano constitucional que parecería reclamar para sí la potestad de cubrir las vacantes verificadas en el Ayuntamiento de La Vega) y la Junta Central Electoral (órgano constitucional al cual cabría imputar la autoridad para disponer de dichas vacantes), todo ello en atención a lo establecido en los artículos 128 y 212 de la Constitución dominicana vigente.

autárquico, sujeto al control de los poderes del gobierno central. Sin embargo, si se considera al municipio como una entidad política natural con potestades originarias, éste surge como un sujeto autónomo, sin dependencia ni contralor de otro poder. En el caso dominicano, varios elementos apuntan al carácter autónomo de los municipios: el fundamento constitucional de los mismos; el carácter de legislación local de las normas dictadas por el Concejo de Regidores; su carácter de personas jurídicas de Derecho público; el alcance de sus resoluciones que ocurre a todos los habitantes del municipio y no solo a las personas vinculadas, como ocurre en las entidades autárquicas; la posibilidad de que los municipios creen entidades autárquicas, lo cual no se compadece con el hecho de que las entidades autárquicas no pueden crear a su vez otras entidades autárquicas; y, finalmente, lo que no es poca cosa, la elección popular de las autoridades municipales que resulta inconcebible en el caso de las autoridades de entes autárquicos. A la luz de estos datos, hay que concluir que los municipios dominicanos gozan de autonomía, que les viene constitucionalmente reconocida, y que se funda en la capacidad de gobierno propio y de organizarse institucionalmente de los habitantes del municipio⁷⁴.

102. Es en este punto conveniente precisar que esa autonomía constitucionalmente garantizada (cuya formulación en la Carta fundamental opera como salvaguarda de un *contenido constitucional mínimo*⁷⁵ que no puede ser desconocido y a cuyo respeto queda comprometido el propio legislador, tal como explicó en su momento el Tribunal Constitucional⁷⁶) ostenta, en puridad, una *función doble*: tanto a título de *garantía institucional* como auténtica directriz en el proceso de descentralización que prioriza el constituyente. En palabras de la doctrina española más autorizada:

Esta doble faceta del principio de autonomía local determina y, al propio tiempo, explica su también *doble función en la dirección del desarrollo constitucional*. Si de una parte se ofrece, cuando de la articulación de las Entidades Locales se trata, como *garantía* (de su existencia y características esenciales, especialmente de la cualidad de gestión bajo la propia responsabilidad), de otra parte aparece como *principio del sistema de distribución territorial de competencias*. Se trata, pues, de manifestaciones de un mismo principio cuyo juego complementario requiere la efectividad de la autonomía local querida por el texto constitucional y en modo alguno —como pudiera deducirse de algún planteamiento doctrinal que ha visto en la segunda una superación de las supuestas insuficiencias de la primera— de interpretaciones distintas y alternativas del referido principio⁷⁷.

103. Bajo este marco teórico y principiológico, es a nuestro juicio patente que la opción desarrollada en **(A)** en el acápite precedente es la que más deferente se muestra con la autonomía constitucional de la Administración local, así como la que mejor armoniza con la misión niveladora de la Constitución dominicana adoptada en 2010. Por el contrario, la

⁷⁴ Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. II, cit., pp. 943-4. Subrayado añadido.

⁷⁵ Luciano Parejo Alfonso, “La autonomía local en la Constitución española”, en *Tratado de derecho municipal*, tomo I, 3ª ed., coord. Santiago Muñoz Machado (Madrid: lustel, 2011), pp. 47-210. Subrayado nuestro. Sobre la autonomía municipal en el contexto jurídico español, véase también: Miguel Sánchez Morón, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en *Tratado de derecho municipal*, tomo I, 3ª ed., coord. Santiago Muñoz Machado (Madrid: lustel, 2011), pp. 338-389.

⁷⁶ Vid. TCRD, STC/0152/13 del 12 de septiembre de 2013.

⁷⁷ Parejo Alfonso, p. 65. Subrayado añadido.

alternativa desarrollada en **(B)** tiene un efecto poco provechoso para el nuevo orden constitucional: postula una suerte de regresión en el espíritu equilibrador del texto constitucional vigente.

104. En torno a esto último, es notorio que las argumentaciones que al respecto podrían invocarse (esto es, la *centralidad* del Poder Ejecutivo a tenor de la LOAP, en primer lugar; las competencias accesorias e instrumentales implícitas que dimanarían de la esfera de atribuciones constitucionales y legales del Poder Ejecutivo, como segunda razón; y la cláusula competencial del artículo 128.3.e constitucional, como tercera razón) chocan de frente con el radio de acción presidencial que prioriza la Constitución en vigor. En efecto, y tal como se desprende de los trabajos preparatorios de cara a la adopción del texto supremo del año 2010 (antes citados), la derogación de la competencia presidencial antes dispuesta en el artículo 55.11) de la Constitución dominicana de 2002 no fue fruto de la casualidad, ni un gazapo en la técnica asamblearia, ni un desliz en el proyecto pensado por la comunidad jurídica predominante: dicha derogación, además de *expresa*, resultó de un designio consciente de los constituyentes de aquel año, imbuidos como estaban del convencimiento de que la pervivencia de semejante atribución presidencial, no solo eternizaría entre nosotros el desequilibrio político al que tiende un presidencialismo sin las debidas ataduras, sino que además tornaría de imposible materialización la autonomización que por mucho tiempo persiguió el constitucionalismo vernáculo con respecto a la Administración local.
105. Por consiguiente, la apelación a cualquiera de aquellas tres razones frustraría el propósito (como se ha dicho, compartido entre los asambleístas congregados en 2009⁷⁸) con el cual se pensó, deliberó y resolvió sobre la limitación del poder presidencial. Configurar nuevos límites a la órbita funcional del Poder Ejecutivo fue, sin duda, el ánimo que dominó el espíritu constituyente que parió el texto en vigor. Deducir de allí competencias presidenciales implícitas (bien accesorias, bien instrumentales) que sobrepasen el catálogo de atribuciones que desarrollan en conjunto la Constitución y la ley en provecho del Poder Ejecutivo, además de atentar contra la misión niveladora de la actual Constitución, mina de forma irremediable la autonomía local que ese mismo texto constitucional persigue.
106. Del mismo modo, invocar la *centralidad* del Poder Ejecutivo en el esqueleto administrativo como vector para sustentar una competencia presidencial derogada expresamente en sede asamblearia, lo mismo que extender (más allá de lo razonable) la cláusula contenida en el artículo 128.3.e) de la Carta fundamental vigente, son estrategias que apuntalan una regresión institucional de la cual justamente se alejó —además, de forma decidida— el constituyente de 2010. Sin más, aquella *centralidad* no es suficiente como para autorizar al (a la) presidente (a) de la República a colmar las vacantes dejadas por funcionarios de elección popular. De igual modo, pretender deducir del mentado artículo 128.3.e) la resurrección de una competencia presidencial derogada de forma expresa, si no implica un despropósito

⁷⁸ De lo cual, incluso, se dio cuenta en la prensa nacional. Véase, por ejemplo, la nota de prensa titulada “Asambleístas reducen poder al Presidente de la República”, publicada en el periódico *Hoy* en fecha 14 de julio de 2009. La nota está disponible desde: <https://hoy.com.do/asambleistas-reducen-poder-al-presidente-de-la-republica/> [con acceso el 26-9-2024].

constitucional, al menos comporta un desacierto mayúsculo de cara al ánimo jurídico-político (insistimos: de *limitación* del poder presidencial) que prohijó ese mismo artículo 128.

107. De conformidad con todo lo anterior, es claro que procede que las vacantes verificadas en el Ayuntamiento de La Vega (y, por extensión, para todo caso esencialmente análogo) sean colmadas mediante la elección popular de nuevos representantes para la demarcación. Conforme lo dicho, la celebración de dicho torneo electivo extraordinaria queda avalado por el ordenamiento jurídico vigente, en particular por los artículos 20.7) y 95.2) de la L.20-23. Parte de las razones suministradas para desestimar la alternativa **(B)** sirven para justificar el acogimiento de la opción **(A)**: así pues, es la propia limitación constitucional del poder presidencial, aunada a la creciente autonomización de la Administración local (y aderezada con el *principio de paralelismo de las formas*), lo que impone la celebración de elecciones extraordinarias en el municipio y provincia La Vega.
108. En este sentido, ya se ha explicado que el histórico constitucional y legislativo en el país pone de manifiesto dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas es que la limitación del poder presidencial, en tanto lucha ancestral tipificadora del constitucionalismo dominicano, ha estado en la agenda de la ingeniería constitucional de la nación desde tiempos inveterados, no siendo la excepción aquella asamblea revisora cuyos trabajos florecieron en el texto constitucional de 2010. La segunda concierne a la Administración local y se cifra, precisamente, en la paulatina, progresiva, creciente e indetenible dotación de autonomía, ahora de raíz netamente constitucional.
109. Estas dos razones, en sí mismas esenciales, encierran a su vez propósitos de altísima relevancia constitucional. Con respecto a la limitación del poder presidencial, es dable afirmar que ello responde a la tradición que ha signado el pasado (reciente y no tan reciente) de la nación con la autoridad centralizada –y centralizadora– de la Constitución santanista de 1844, en correspondencia con el nacimiento fracturado de la democracia dominicana fruto del insidioso artículo 210 del texto constitucional dieciochesco. Sin más, la experiencia de un presidencialismo desbocado no es en modo alguno extraña para la República Dominicana. Lo acontecido en suelo dominicano en los siglos XIX y XX es prueba suficiente de ello. Por consiguiente, se antoja lógico, consecuente y natural que la dirección constitucional del poder público tenga entre sus ejes la inserción de límites saludables al ejercicio del poder presidencial.
110. Con relación a la imparable autonomización del poder municipal, diversas razones asisten la afirmación conforme a la cual ello responde a la intención de reducir la azarosa brecha entre el poder público y la ciudadanía. En efecto, la Administración nacional puede resultar distante para aquellos ciudadanos y ciudadanas que residen en la “periferia” de la isla. Siendo así, resulta del todo provechoso que la autoridad municipal, cercana por definición e intrínsecamente *local*, sea la que trate directamente las necesidades de los y las munícipes. Ese acercamiento del poder a la persona *presupone* un margen razonable de autonomía en provecho del Gobierno edilicio, no para alimentar un ejercicio aislado del poder, sino para viabilizar la atención a las demandas ciudadanas, priorizar la satisfacción de los intereses de

las comunidades y efficientizar el ejercicio de competencias públicas de especial relevancia para el territorio.

111. Tanto una cosa (la paulatina limitación del poder presidencial) como la otra (la autonomización progresiva del poder municipal) aconsejan la realización de elecciones extraordinarias, a tenor de lo previsto en la L.20-23. Por demás, no hay en ello obstáculo alguno. Tal como ocurrió con los torneos electorales pautados para el año 2020 (cuya suspensión o aplazamiento se produjeron por razones fundamentalmente imprevisibles: un fallo técnico a nivel sistémico, en un caso; un contexto pandémico, en el otro), la realización de elecciones extraordinarias puede responder a escenarios que razonablemente escapen al entendimiento presente del legislador, sin que de ello quepa presumir la incapacidad de la Administración electoral para reaccionar frente a esas situaciones excepcionales o de fuerza mayor⁷⁹.
112. De ahí (al menos parte de) la explicación detrás de lo establecido en la porción final del citado artículo 95.2) de la L.20-23: el legislador se abre a la posibilidad de que se realicen elecciones extraordinarias «para cualquier otro fin», no para contrariar el *principio de legalidad* previsto en el artículo 138 de la Constitución vigente, sino para impedir que la renovación de los cargos electivos se obstaculice sin remedio ante la configuración de panoramas no tasados por la literalidad del material normativo. Si hay de por medio una motivación razonable y suficiente de parte de la Junta Central Electoral, el costo asumido por el *principio de legalidad* (frente a lo que supone la preservación del sufragio y la salvaguarda de los canales de expresión democrática de la ciudadanía) parece quedar compensado⁸⁰.
113. En cuanto a la carga logística y presupuestaria que supondría la realización de unas elecciones extraordinarias a tenor de lo hasta aquí expuesto, es bien sabido que los derechos

⁷⁹ De hecho, cuando le ha tocado hacerlo, lo ha hecho de forma notable. Vid. Jimena M. Conde Jiminián, “Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana en el marco de la pandemia de covid-19”, en *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, ed. Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido (Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2021), pp. 521-552.

⁸⁰ En este punto, es rescatable lo resuelto por la Junta Central Electoral al amparo del artículo 92 de la Ley núm. 15-19 Orgánica de Régimen Electoral, hoy derogada de forma expresa por la L.20-23. Recuérdese que, a raíz del fallo técnico producido a nivel sistémico en ocasión de la celebración de las elecciones ordinarias generales municipales pautadas para el 16 de febrero de 2020, en fecha 17 de febrero de 2020 el máximo órgano de administración electoral emitió la correspondiente proclama para las elecciones extraordinarias a nivel municipal que finalmente habrían de celebrarse en fecha 15 de marzo de 2020. De la motivación contenida en la proclama del 17 de febrero de 2020 (que debe leerse a la luz del contenido del Acta núm. 09-2020 correspondiente a la sesión administrativa extraordinaria celebrada por el Pleno de la Junta Central Electoral en fecha 16 de febrero de 2020) se desprende que la disposición con respecto a la realización de un torneo extraordinario, ante un fallo sistémico como el que se verificó en las localidades en las que se sufragó en modalidad automatizada, responde a la intención de salvaguardar el ejercicio íntegro de la democracia. Similar consideración merece la Resolución núm. 42-2020 del 13 de abril de 2020, mediante la cual la Administración electoral pospuso la celebración de las elecciones ordinarias generales presidenciales y congresuales (originalmente pautadas para el 17 de mayo de aquel año). Ninguna disposición de la mencionada L.15-19 autorizaba al Pleno de la Junta Central Electoral a convocar elecciones extraordinarias ante una emergencia sanitaria como la que postuló la pandemia generada por el covid-19. Difícilmente podría imputarsele, en tal tesitura, una presunta violación al *principio de legalidad*.

tienen su propio “costo”⁸¹, como también lo tiene la democracia misma. En efecto, cabe preguntarse: «¿cómo ejercer el derecho a elegir y ser elegido si no se establece todo un sistema electoral que contemple el registro de votantes, la regulación de los partidos y la convocatoria a elecciones?»⁸². Así que la democracia, su materialización misma, tiene un precio que, además de innegable, es de asunción inaplazable. La democracia también cuesta, porque en ella se juega la realización de derechos fundamentales básicos en tanto que el goce y ejercicio de los mismos es virtualmente imposible si para ello el Estado no destina recursos dinerarios e institucionales que faciliten su concreción y posibiliten la participación ciudadana. Y todo ello sin considerar la carga que supone un sistema de financiamiento como el que actualmente prevé la L.20-23⁸³.

114. Ahora bien, es igualmente cierto que «el costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática»⁸⁴. Ello guarda estrecha relación con la naturaleza insoslayable del precio inherente a la realización fidedigna de la democracia. Dicho de otra manera:

En lo que a costos se refiere, [...] es claro que la democracia cuesta y no debe argumentarse nociones de ahorro para limitar su calidad, ya que resulta claro que un ahorro en el corto plazo puede significar una desestabilización del sistema en el mismo lapso de tiempo. [...] El poder legítimo tiene un precio que bien vale los mejores esfuerzos y el continuo perfeccionamiento de sus mecanismos de elección⁸⁵.

115. Así que, en cuanto a la carga logística y presupuestaria que supondría la realización de unas elecciones extraordinarias para colmar las vacantes verificadas en el Ayuntamiento de La Vega, se impone concluir como en su momento lo hizo el mismísimo Tribunal Constitucional: «no existe ningún impedimento»⁸⁶ para que, en un contexto como el actual (y, en realidad, para todo caso futuro basado en los mismos hechos relevantes), la Junta Central Electoral disponga de todas las medidas que resulten o puedan resultar necesarias para que los municipios de La Vega puedan expresarse políticamente y, en ejercicio del derecho fundamental al sufragio, designar las autoridades que conducirán su destino político inmediato.

116. En esto último anida la otra razón de peso que ya se ha apuntado como pilar justificatorio de la celebración de elecciones extraordinarias en este particular caso: la vacante dejada por un

⁸¹ Vid. Cass Sunstein y Stephen Holmes, *El costo de los derechos* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011).

⁸² Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. II, cit., p. 159. Cfr. Fernando Tuesta Soldevilla, “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”, *Elecciones* 153 (2004): pp. 153-168; y Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones* (Ciudad de México: Taurus, 2009).

⁸³ Cfr. Kevin Casas y Daniel Zovatto, *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2015).

⁸⁴ Casas y Zovatto, p. 10 («... la mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es»).

⁸⁵ Tuesta Soldevilla, p. 166. Subrayado añadido.

⁸⁶ TCRD, STC/0061/12 del 9 de noviembre de 2012.

funcionario de elección popular solo puede ser colmada –valga la redundancia– mediante otra elección popular. Eso es lo que resulta de la aplicación, en este escenario, del mencionado *principio de paralelismo de las formas*. Lo que en un primer momento legó la soberanía popular, no puede luego ser desconocido por un acto de menor legitimidad (o de legitimidad solo *derivada* o *de segundo grado*, como lo sería una designación presidencial directa). Si donde hoy se verifica una vacante hubo antes una elección por voto popular, la acción y el efecto de colmar ese (o esos) asiento (s) vacío (s) debe emanar, precisamente, de *otra* elección popular.

117. En fin, todo parece indicar que, en esta coyuntura, no procede esperar otra cosa que no sea la realización de elecciones extraordinarias por parte de la Junta Central Electoral, en ejecución de lo dispuesto en los artículos 20.7) y 95.2) de la L.20-23. Como es obvio, hasta tanto sea celebrado dicho torneo excepcional, el funcionario municipal indicado en el artículo 64 de la L.176-07 ha de permanecer en el cargo de alcalde a título meramente *provisional*. Para graficar el esquema propuesto, cabe plasmar la secuencia resultante de la siguiente forma:
- a. Se producen las vacantes edilicias;
 - b. El Secretario del Concejo de Regidores, o el funcionario que dicho órgano colegiado designe, se desempeñará como Alcalde en funciones *a título provisional*;
 - c. Dado que la competencia presidencial de designación ha sido derogada de forma expresa, el funcionario municipal que haga las veces de Alcalde provisional se desempeñará en el cargo hasta tanto se celebren las elecciones extraordinarias previstas en los artículos 20.7) y 95.2) de la L.20-23.
118. Del torneo electivo extraordinario han de resultar, entonces, los nuevos alcalde (sa) y vicealcalde (sa) de La Vega. Conceder lo contrario (y admitir que la designación resulte de un decreto presidencial emanado del ejercicio de una competencia derogada de forma expresa por la Asamblea Nacional Revisora que parió el texto constitucional en vigor) se antoja inconsecuente y, a la vez, constitucionalmente inadmisibile.

VIII. Perspectivas y posibilidades a futuro: la regulación deseable sobre la cuestión

119. Sin desmedro de lo aquí expuesto y explicado, es lícito (más allá: útil y provechoso) reflexionar sobre las perspectivas y posibilidades que se presentan a futuro en lo que se refiere a la regulación del procedimiento de sustitución de las autoridades de la Alcaldía. Dos escenarios concretos han de ocupar a la comunidad jurídica de cara a lo que depara el ordenamiento jurídico que se viene: la reforma constitucional planteada por el Poder Ejecutivo y la eventual modificación sobre la L.176-07.

120. Conviene analizar ambas cuestiones en ese mismo orden. Es de sobra conocido el contenido del proyecto de reforma que ha propuesto el Poder Ejecutivo sobre la Constitución vigente. Sus líneas maestras están contenidas en la Iniciativa núm. 020840, remitida al Senado de la República en fecha 19 de agosto de 2024 en ejecución de lo establecido en el artículo 269 de la Constitución vigente. Entre las áreas temáticas de dicha iniciativa no figura el retoque a las potestades presidenciales, ni se plantea reforma alguna sobre el estatuto de la Administración local. La preocupación que genera este apunte es, entonces, la posibilidad de que, en el marco de la discusión asamblearia sobre la modificación de la Constitución, se presente el debate en torno a la resurrección de la competencia que antes previó el artículo 55.11 de la Constitución dominicana del año 2002.
121. No es ocioso precisar que el retorno de la competencia presidencial contemplada en el artículo 55.11 del texto fundamental de 2002 solo podría darse en caso de que prime en la Asamblea Nacional Revisora el criterio (expuesto por cierta doctrina) de que su trabajo no está limitado o circunscrito a las temáticas abordadas por la ley de convocatoria que debe resultar del impulso de la iniciativa de reforma. Al margen de esta discusión (nada fútil, por cierto), lo que interesa explicar es que, de asumirse a lo interno de dicha Asamblea que su deliberación no está restringida por el ámbito temático contenido en la ley de convocatoria, se tornaría del todo posible que recaiga *algún* retoque sobre la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo y que, en ocasión de ello, se opte por retornar al modelo institucional que privilegió el constituyente de 2002 y por cuyo efecto el (la) presidente (a) de la República ostentaba la competencia (en todo caso, excepcional) de colmar las vacantes edilicias que se produjeran a tenor del artículo 64 de la L.176-07.
122. El renacimiento de dicha competencia presidencial, como se indicó en la última parte del acápite precedente, comporta una alternativa tanto *inconsecuente* como constitucionalmente *inadmisibile*. En primer lugar, aquella inconsecuencia se verificaría en tanto que la reedición de aquella atribución en provecho del Poder Ejecutivo troncharía la senda de progresiva limitación del poder presidencial (de un lado) y creciente y persistente autonomización del poder municipal (de otro) que el constitucionalismo reciente ha decidido transitar.
123. Esto último es relevante: ambas variables (la limitación y la autonomización) son rutas que el poder político y la comunidad jurídica han emprendido de forma consciente. Así se desprende –insistimos– de los términos en que tuvieron lugar las sesiones de la Asamblea Nacional Revisora constituida hacia mediados de 2009: el recorte al poder del Ejecutivo y el relanzamiento de la autonomía municipal eran variables muy presentes y del todo vigentes en el imaginario colectivo con el que se abordó la reforma constitucional de 2010. No son, pues, fenómenos místicos: comportan, más bien, empresas que el constitucionalismo contemporáneo abrazó en plena y completa lucidez, abrevando –no es ocioso recordarlo– de los trabajos preconstitucionales de 1844 y de los postulados de la doctrina de la época con respecto a la autonomía municipal.
124. En segundo lugar, el renacer de la competencia presidencial antes prevista en el artículo 55.11 de la Constitución de 2002 implicaría una alternativa constitucionalmente *inadmisibile*, en tanto

que frustraría el criterio de legitimación que para el poder municipal prioriza la Carta suprema (justamente, la elección por voto popular), al tiempo que falsearía la voluntad expresada en las urnas por los munícipes en el torneo electoral que preceda a la configuración de las vacantes (hoy, La Vega; mañana, quizá, otra localidad). Ambas consecuencias son ilustrativas de un exceso que alimenta el mismo “presidencialismo” del cual ha huido el constitucionalismo criollo desde aquel artículo 210 de mediados del siglo XVIII; excesos que, vale decir, no son nada extraños entre nosotros y que ya ha tenido oportunidad de acreditar la jurisprudencia⁸⁷.

125. En ese sentido, conceder que sea un decreto presidencial –y no el voto popular– la vía por la cual se colmen las vacantes verificadas en la alcaldía supone soslayar el *principio de paralelismo de las formas*, en tanto que el “primer” acto y el criterio “originario” con el cual se legitima constitucionalmente la Administración local (la elección popular) no se replicaría en el “segundo” acto o en el momento del criterio “derivado” (la designación ante la vacante regulada en el artículo 64 de la L.176-07). Así, aquel criterio y aquel *acto modelo* quedarían relegados en provecho de una competencia presidencial que en modo alguno encaja con el horizonte político e institucional al cual apunta el orden constitucional contemporáneo.
126. Más aún, dar aquiescencia a la designación presidencial supone, en última instancia, una medida de falseamiento de la soberanía popular consagrada en el artículo 2 de la Constitución dominicana vigente. La soberanía popular, «fundamento del principio de legitimidad democrática que sirve de cimiento a toda nuestra ordenación jurídico-política»⁸⁸, queda profundamente discutida en caso de que se conceda que el ordenamiento jurídico dominicano ampara la designación presidencial en caso de vacante a tenor del susodicho artículo 64. Ello así pues, en caso de que se admita la pervivencia de la competencia presidencial entonces consagrada en el artículo 55.11 de la Constitución de 2002, no será «el pueblo de su jurisdicción» (como lo quiere el artículo 201 constitucional) el que legitime a la autoridad así designada, sino que esa legitimación habría de cifrarse en un agregado de consideraciones estratégicas con profundo arraigo partidario, pero con escaso (por no decir ningún) aval popular.
127. La promesa de la Constitución dominicana es otra: su plan es que sea el pueblo de cada demarcación, y no un designio del Gobierno nacional, el que certifique a los funcionarios electivos que habrán de tomar las riendas de la localidad por el periodo constitucional correspondiente. Y ello, insistimos, no por una razón insustancial, sino por mandato de la

⁸⁷ La Suprema Corte de Justicia, actuando como Corte Constitucional en ejercicio de las competencias de control abstracto que ostentaba previo a la Carta suprema de 2010 (que creó el Tribunal Constitucional de la República), se vio, en más de una ocasión, ante excesos presidenciales en ejercicio de la atribución que por entonces contemplaba el mencionado artículo 55.11. Por ejemplo, mediante sentencia núm. 6 del 17 de mayo de 2006, la Corte declaró inconstitucional un decreto presidencial que pretendía colmar una posición edilicia que ya había sido cubierta mediante un decreto previo. Igualmente, mediante sentencia núm. 13 del 16 de julio de 2008, aquel colegiado declaró inconstitucional un decreto presidencial que pretendía avanzar en la designación del alcalde de una localidad de reciente creación, a pesar de que en el nuevo municipio aun no se habían celebrado las elecciones que ordenaba su ley de conformación.

⁸⁸ Eduardo Jorge Prats, “Artículo 2”, en *Constitución comentada*, 4ª ed., ed. Carlos Villaverde Gómez y María Dolores Díaz (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015), p. 70.

soberanía popular que ha establecido el constituyente como pilar de la forma política que hoy rige al país. Así, decantarse por la opción **(B)** y sostener la vigencia de la competencia presidencial antes derivada de la lectura conjunta de los artículos 55.11 de la Constitución de 2002 y 64 de la L.176-07, despoja a los munícipes de todo poder decisión y disposición sobre una vacante dejada por un funcionario que ellos mismos eligieron al calor de los torneos electorales que regulan la propia Constitución y las leyes de la República. Ese despojo sería el sucedáneo de un falseamiento anterior: el que protagonizan el funcionario renunciante (en primera instancia) y el propio Ejecutivo (en segundo lugar).

128. Este cúmulo de razones debería ser suficiente para que, en el marco del proceso de reforma constitucional originado a propuesta del Poder Ejecutivo sobre la Carta fundamental vigente, se rechace de plano cualquier intención de resucitar la competencia presidencial expresamente derogada en ocasión de los debates constituyentes del año 2009. El orden constitucional ha dado dos pasos decisivos en los últimos años, pasos éstos que representan una conquista democrática genuina y que se insertan en un impulso mayor (también, ampliamente compartido por la comunidad jurídica vernácula) por equilibrar el ejercicio del poder en un sistema político con una marcada tendencia hacia el presidencialismo.
129. Similar consideración merece el proceso de modificación emprendido en los últimos años con respecto a la L.176-07. Según se aprecia, parecería ser suficiente con que la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Local insista en la sustracción que ya adelantó el texto constitucional de 2010 y, en consecuencia, suprima sin más la competencia del (de la) presidente (a) de la República para intervenir en caso de las vacantes que regula el mencionado artículo 64. Así, no solo se sortearía la posibilidad de una más que previsible inconstitucionalidad, sino que además se rendiría honor al programa de legitimación democrática y popular que a la fecha prioriza el constituyente criollo.
130. En última instancia, cabe ponderar la posibilidad de que unos pocos retoques sean suficientes para perfeccionar la regulación de la cuestión en la Ley Orgánica de Administración Local. Así, por ejemplo, podría bastar con eliminar la “provisionalidad” de la que habla el párr. II del citado artículo 64 de la L.176-07, y que recaiga entonces en el Concejo de Regidores la potestad de cubrir las vacantes que se produzcan en la alcaldía (replicando en lo esencial el esquema de sucesión presidencial que hoy prevé el artículo 129 de la Constitución vigente). Así, por cierto, lo establece el esquema venezolano⁸⁹.

⁸⁹ La Constitución venezolana en vigor dispone en su artículo 136 que el Poder Público «se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional», subdividido este último en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. «Cada una de las ramas del Poder Público», insiste el mentado artículo, «tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado». Más adelante, el artículo 168 de la Constitución venezolana reza como a continuación se transcribe: «Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende: 1. La elección de sus autoridades. 2. La gestión de las materias de su competencia. 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales

131. El esquema anterior (de nombramiento por el Concejo de Regidores en caso de las vacantes aquí analizadas) podría enriquecerse con un diseño temporal que viabilice la conformación de la Administración local. Así, por ejemplo, es lícito reflexionar sobre la conveniencia de que la designación por el Concejo de Regidores se dé en aquellos casos en los que el tiempo restante hasta el próximo certamen electivo es reducido. En caso contrario (y de existir una franja de tiempo considerable hasta la próxima renovación por voto popular), cabría entonces optar por la celebración de elecciones extraordinarias a tenor de los artículos 20.7) y 95.2) de la L.20-23. El esquema de sustitución se vería, entonces, de la siguiente manera:
- a. Se producen las vacantes en el ayuntamiento;
 - b. El Concejo de Regidores procede a colmar la vacante por acto motivado, pudiendo únicamente elegir a uno entre sus pares para la posición de alcalde (sa), y siempre que el tiempo hasta la próxima elección popular sea de 18 meses o menos;
 - c. Se celebrarán elecciones extraordinarias en la demarcación en caso de que las vacantes se produzcan y el tiempo restante hasta las próximas elecciones ordinarias sea mayor al plazo de 18 meses arriba indicado.
132. Tal es, a nuestro juicio, la regulación más cónsona, coherente y consecuente de cara al orden constitucional actual. Insistimos: el retorno al modelo anterior (y la consecuente resurrección de la competencia presidencial delineada en conjunto por los artículos 55.11 de la Constitución de 2002 y 64 de la L.176-07) implicaría, en rigor, una regresión institucional y democrática.

competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley». Es interesante comprobar que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal vigente en Venezuela regula (en su artículo 87) una situación muy parecida a la que convoca la presente reflexión. Estos son sus términos precisos: «Artículo 87. Las ausencias temporales del alcalde o alcaldesa serán suplidas por el funcionario de alto nivel de dirección, que él mismo o ella misma designe. Si la ausencia fuese por un período mayor de quince días continuos, deberá solicitar autorización al Concejo Municipal. Si la falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, el Concejo Municipal, con el análisis de las circunstancias que constituyen las razones de la ausencia, declarará si debe considerarse como ausencia absoluta. Cuando la falta del alcalde o alcaldesa se deba a detención judicial, la suplencia la ejercerá el funcionario designado por el Concejo Municipal, dentro del alto nivel de dirección ejecutiva. Cuando se produjere la ausencia absoluta del alcalde o alcaldesa antes de tomar posesión del cargo o antes de cumplir la mitad de su período legal, se procederá a una nueva elección, en la fecha que fije el organismo electoral competente. Cuando la falta absoluta se produjere transcurrida más de la mitad del período legal, el Concejo Municipal designará a uno de sus integrantes para que ejerza el cargo vacante de alcalde o alcaldesa por lo que reste del período municipal. El alcalde o alcaldesa designado o designada deberá cumplir sus funciones de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo aprobado para la gestión. Cuando la ausencia absoluta se deba a la revocatoria del mandato por el ejercicio del derecho político de los electores, se procederá de la manera que establezca la ley nacional que desarrolle esos derechos constitucionales. En los casos de ausencia absoluta, mientras se cumple la toma de posesión del nuevo alcalde o alcaldesa, estará encargado de la Alcaldía el Presidente o Presidenta del Concejo Municipal. Se consideran ausencias absolutas: la muerte, la renuncia, la incapacidad física o mental permanente, certificada por una junta médica, por sentencia firme decretada por cualquier tribunal de la República y por revocatoria del mandato».

IX. Conclusiones

133. En consideración de lo arriba explicado, los suscritos tienen a bien presentar las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, que el procedimiento de sustitución que prevé el artículo 64 de la L.176-07 tenía especial sentido al amparo de la Constitución dominicana de 2002, que contemplaba la competencia constitucional del (de la) presidente (a) de la República de colmar las vacantes que se produjeran en los cargos de regidores y “síndicos”;
- En segundo lugar, que, en un claro intento de recortar los poderes presidenciales y con ello priorizar un mayor equilibrio en el ejercicio del poder público en el esquema constitucional dominicano (garantizando, al tiempo, que el orden constitucional no se resienta por el presidencialismo desbocado de antaño), la reforma acaecida en 2010 sobre el texto fundamental recompuso la órbita funcional del Poder Ejecutivo, derogando así, además de forma expresa, la competencia que antes ostentaba el (la) presidente (a) de la República de nombrar a los (as) alcaldes (as) y regidores (as) que faltasen en caso de ausencia y posteriormente agotamiento de los sustitutos correspondientes;
- En tercer lugar, que el fundamento de la autonomía municipal que hoy predica la Constitución en su artículo 199 hunde sus raíces en el pensamiento constitucional que aupó el movimiento independentista de 1844 y que, a su vez, se alimenta de las posiciones dogmáticas y teóricas que ya por entonces priorizaban altos niveles de autonomía en favor de los gobiernos edilicios, no solo para articular una estructura del poder balanceada y equilibrada, sino también para permitir que las Administraciones edilicias –por su cercanía natural con el pueblo de la demarcación— tuvieran el margen suficiente para atender satisfactoriamente las demandas de la localidad;
- En cuarto lugar, que las disposiciones contenidas en la L.247-12, si bien enfatizan –como es de rigor— la *centralidad* de la Administración Pública Central en el entorno institucional complejo que protagoniza la Administración Pública de hoy, devienen insuficientes cuando de lo que se trata es de esclarecer la competencia y el procedimiento que, al amparo del esquema constitucional vigente, han de seguirse para colmar las vacantes producidas en el Ayuntamiento de La Vega en el contexto descrito;
- En quinto lugar, que la confluencia de disposiciones de índole constitucional y legal que se congregan en el entendimiento de la cuestión aquí analizada pone de manifiesto que se está ante dos posibles caminos: **(A)** la celebración de elecciones extraordinarias, de conformidad con la Constitución (artículo 212) y las leyes vigentes (en particular la L.20-23 en sus artículos 20.7 y 95.2; o **(B)** la designación por decreto presidencial, en atención a la “nueva” centralidad del Poder Ejecutivo en el entorno de la Administración Pública contemporánea, las *competencias accesorias o instrumentales implícitas* que dimanar de la Constitución y la L.247-12, y la cláusula constitucional contenida en el artículo 128.3.e) del texto fundamental vigente;

- En sexto lugar, que, entre una y otra opción, cabe priorizar la alternativa contemplada en **(A) supra**, previo respeto a la *provisionalidad* del funcionario municipal referido en el artículo 64 de la L.176-07; y ello por las razones siguientes:
- (A.1.)** Primero, porque, respecto al artículo 64 de la L.176-07, parece haberse configurado un escenario de *inconstitucionalidad sobrevenida* en tanto que los debates producidos en el seno de la Asamblea Nacional Revisora que discutió el contenido de la Constitución vigente derogó de forma expresa la competencia presidencial que antes consagraba el artículo 55.11) del texto constitucional de 2002; y porque, además, la legislación actual sobre el ámbito municipal se inserta en una dinámica jurídico-normativa tipificada –de un lado— por la paulatina nivelación del poder público a través del recorte de las facultades presidenciales y –de otro— por la progresiva autonomización de la Administración local, tanto en sede constitucional como legal; una *inconstitucionalidad sobrevenida* que, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la República, impone la necesidad, bien de actualizar el ordenamiento legal en el ámbito municipal, bien de reafirmar la tendencia niveladora que con respecto a los poderes presidenciales ha asumido el modelo constitucional dominicano, disolviendo así toda posibilidad jurídica de que las vacantes verificadas en el Ayuntamiento de La Vega sean colmadas mediante nombramiento por decreto presidencial;
- (A.2.)** Segundo, porque el *principio de paralelismo de las formas*, aplicado al caso objeto de análisis, conduce a que el *acto modelo* (la elección por voto popular de los funcionarios renunciantes) se replique ante su ausencia voluntaria, lo que es tanto como decir que en ambos escenarios (la elección originaria y la elección ante la vacante producida de forma voluntaria) el criterio de legitimación del funcionario ha de ser el mismo: el voto libre, directo y secreto, expresado al amparo del principio constitucional de soberanía popular;
- En séptimo lugar, que, de cara a la reforma constitucional que ha planteado el Poder Ejecutivo, ha de sortearse toda posibilidad de retorno al modelo constitucional anterior y, por ende, cancelarse todo atisbo de resurrección de la competencia presidencial antes prevista en el artículo 55.11 del texto fundamental vigente en el año 2002, en tanto que ello, al tiempo que negaría algunas de las grandes conquistas del constitucionalismo dominicano reciente (como la paulatina limitación del poder presidencial y la progresiva autonomización de la Administración local), frustraría también el *principio de paralelismo de las formas* y, en última instancia, convalidaría el falseamiento de la soberanía popular consagrada en el hoy artículo 2 constitucional;

→ En octavo lugar, que, a la vista de la previsible modificación a la Ley Orgánica de Administración Local, se opte por un modelo que fraccione los escenarios posibles y consagre entonces una *competencia primaria* en provecho de la Junta Central Electoral (y reflejo de la atribución hoy consignada en los artículos 20.7 y 95.2 de la L.20-23) para convocar elecciones extraordinarias, siempre que entre las vacantes producidas y el próximo certamen electivo ordinario se contabilicen más de 18 meses de periodo constitucional de gobierno; y una *competencia secundaria* en provecho del Concejo de Regidores para elegir entre sus pares a la persona que habrá de cubrir las vacantes configuradas en la alcaldía, siempre que entre la fecha en que se verifique la vacante y el próximo torneo electoral ordinario no se contabilicen más de 18 meses.

134. En definitiva, a la vista de lo hasta aquí expuesto y en consideración de la orientación reciente del orden constitucional vernáculo, los suscritos –desde una posición netamente técnico-académica— consideran que la solución jurídica propuesta se justifica, en última instancia, por la pretensión de armonizar el equilibrio en el ejercicio del poder con la llave maestra detrás de su propia legitimación: el voto popular.

En la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024).


Eduardo Jorge Prats


Luis Antonio Sousa Duvergé


Pedro J. Castellanos Hernández


Roberto Antonio Medina Reyes


George A. Medina Lora