

ANÁLISIS TÉCNICO Y COMPARATIVO DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 176-07 Y SUS MODIFICACIONES:

Nombre de la ley:

Ley Orgánica que modifica el artículo 21 de la Ley núm.176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios

INTRODUCCIÓN

El presente análisis tiene por objeto realizar un estudio comparativo integral entre dos iniciativas legislativas orientadas a regular las candidaturas independientes en la República Dominicana, a saber: el proyecto de ley sometido por la Junta Central Electoral (JCE), relativo a las asociaciones cívicas constituidas para la postulación de candidaturas independientes, y el proyecto de ley presentado por el diputado Elías Wessin Chávez, sobre candidaturas independientes.

El análisis se estructura a partir de una matriz comparativa que recoge de manera íntegra el contenido de ambos textos normativos, desagregado artículo por artículo, con el propósito de identificar con precisión las similitudes, diferencias y vacíos regulatorios existentes entre ambas propuestas. En este sentido, se ha prestado especial atención a la delimitación conceptual entre el objeto de la ley y el contenido normativo de cada disposición, evitando confusiones interpretativas que pudieran distorsionar el alcance de las regulaciones propuestas.

Desde una perspectiva metodológica, el estudio adopta un enfoque de análisis normativo comparado, centrado en la técnica legislativa, la coherencia interna de cada proyecto y su compatibilidad con el marco constitucional vigente, particularmente con los principios derivados del derecho de participación política, la igualdad en el acceso a funciones públicas y la libertad de asociación. Asimismo, se consideran los efectos prácticos que cada modelo regulatorio podría generar en el sistema electoral dominicano, en términos de acceso, control, fiscalización y equilibrio frente a los partidos políticos tradicionales.

Este ejercicio comparativo no se limita a una descripción formal de los textos, sino que busca evidenciar las implicaciones estructurales de cada propuesta, permitiendo valorar en qué medida estas iniciativas contribuyen —o no— a la consolidación de un régimen de candidaturas independientes que sea jurídicamente viable, institucionalmente controlable y democráticamente equilibrado.

En ese orden, la matriz elaborada constituye una herramienta técnica que facilita la lectura paralela de ambos proyectos, sirviendo como base para posteriores valoraciones críticas, toma de decisiones legislativas y eventuales procesos de reforma normativa.

ANÁLISIS TÉCNICO DE ESTA LEY Y SUS MODIFICACIONES

El **artículo 21 original de la Ley 176-07** prioriza claramente la inversión pública local, reservando el porcentaje más alto (40%) para infraestructura, mientras limitaba fuertemente el gasto administrativo y operativo, imponiendo además un régimen penal estricto de control y sanción.

La **Ley 75-25** flexibiliza el esquema financiero municipal, aumentando el margen para personal y servicios (30% y 40%) y reduciendo la inversión mínima obligatoria al 25%, buscando adaptarse a las necesidades reales de operación de los gobiernos locales, aunque mantuvo la estructura penal sancionadora tradicional.

El **Proyecto de Ley Orgánica** representa un cambio estructural del modelo: consolida la mayoría del presupuesto (hasta 75%) en gastos corrientes integrados, reduce la fragmentación porcentual, protege rígidamente la inversión prohibiendo su traslado a gastos operativos y desplaza el enfoque punitivo penal hacia sanciones administrativas directas, incluyendo destitución de autoridades municipales. Además, introduce una protección especial para los fondos de residuos sólidos, blindando su uso exclusivo.

I. POSICIÓN CRÍTICA FRENTE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 176-07

Desde una lectura sistemática del artículo 21 en sus tres versiones, resulta evidente que el proyecto de ley orgánica no fortalece el modelo de gestión municipal, sino que **configura el uso de los recursos públicos locales en favor del gasto corriente, debilitando la lógica de inversión, el control penal y la fiscalización externa**, pilares esenciales del régimen municipal establecido originalmente.

II. IMPACTO ECONÓMICO: DEBILITAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL

La Ley 176-07 fue diseñada con una visión clara de desarrollo territorial. Al imponer un **mínimo obligatorio de 40% para inversión en infraestructura**, el legislador buscó garantizar que los ayuntamientos no se convirtieran en simples entes administrativos dedicados a pagar nómina, sino en verdaderos motores de transformación local.

La modificación introducida por la Ley 75-25 ya había reducido ese compromiso al **25%**, desplazando el eje hacia el funcionamiento operativo. Sin embargo, el proyecto de ley orgánica profundiza esta desviación al permitir que **hasta el 75% del presupuesto municipal se destine a gastos corrientes**, incluyendo nómina administrativa, funcionarios electivos y mantenimiento ordinario de servicios.

Este cambio no es neutro. Supone un **retroceso en la política pública de desarrollo municipal**, porque normaliza que tres cuartas partes del presupuesto se concentren en consumo institucional y no en inversión productiva. En municipios pequeños o con baja recaudación propia, este modelo puede traducirse en:

- A. Menos obras públicas locales.
- B. Mayor dependencia de transferencias centrales.
- C. Infraestructura estancada.
- D. Mayor presión política para expandir nóminas.

En términos económicos, el proyecto transforma el ayuntamiento en un **órgano de sostenimiento burocrático**, en lugar de consolidarlo como ejecutor de proyectos estratégicos para el desarrollo comunitario.

III. RÉGIMEN DE PENAS: DEBILITAMIENTO DEL CARÁCTER DISUASIVO DEL CONTROL PENAL

Otro aspecto especialmente preocupante es el cambio en el régimen sancionador. Tanto la Ley 176-07 como la Ley 75-25 establecen un sistema claro: la violación del artículo 21 conlleva **penas de prisión, multas económicas e inhabilitación para el servicio público**, además de responsabilidad penal para tesoreros y contralores que no denuncien irregularidades.

Este diseño responde a una lógica básica del Derecho Administrativo sancionador moderno: **el manejo**

indebido de fondos públicos no es solo una falta política, sino una conducta penalmente reprochable.

El proyecto de ley orgánica, en cambio, desplaza el eje sancionador hacia la **destitución administrativa**, eliminando en la práctica el carácter penal explícito del castigo. Aunque la destitución es una sanción importante, no tiene el mismo peso jurídico ni el mismo efecto disuasivo que una condena penal.

Esto genera dos riesgos claros:

1. **Politización de las sanciones**, ya que la destitución depende de órganos políticos locales.
2. **Reducción del temor jurídico al desvío presupuestario**, al eliminar la amenaza directa de prisión.

En otras palabras, el proyecto **suaviza el costo institucional del mal manejo de fondos públicos**, lo cual contradice los principios de responsabilidad y probidad administrativa.

IV. FISCALIZACIÓN Y CONTROL: DEBILITAMIENTO DEL CONTROL EXTERNO EFECTIVO

La Ley 75-25 fortaleció el rol de la Cámara de Cuentas al obligar la publicación de auditorías anuales y permitir la **activación directa de la acción penal, incluso por iniciativa ciudadana**. Esto ampliaba el control social y reforzaba la transparencia.

El proyecto de ley orgánica reorienta el control hacia el plano interno municipal, privilegiando:

- A. Prohibiciones administrativas internas.
- B. Sanciones políticas locales.
- C. Mecanismos disciplinarios internos.

Si bien la prohibición de transferir fondos de inversión a gastos corrientes puede verse como una medida positiva, su eficacia depende completamente de la voluntad política local. Al mismo tiempo, se debilita el protagonismo del control externo fuerte, técnico y autónomo que representa la Cámara de Cuentas.

Esto implica un **retroceso institucional en materia de fiscalización**, porque sustituye un esquema de control nacional independiente por uno predominantemente local y político.

V. PROYECCIÓN DEL IMPACTO SI EL PROYECTO ES APROBADO

Si este proyecto entra en vigor en su forma actual, el escenario previsible es el siguiente:

Económico

Los ayuntamientos tendrán mayor margen para cubrir nóminas y gastos operativos, pero **menor presión legal para invertir en infraestructura**, lo que afectará el desarrollo urbano, rural y comunitario a mediano plazo.

Penal

Se producirá una **despenalización indirecta del mal manejo presupuestario municipal**, trasladando las consecuencias al ámbito político-administrativo, con menor fuerza disuasiva.

Administrativo

Aumentará el poder discrecional interno, se debilitará el control externo técnico y se ampliará el margen para

decisiones presupuestarias guiadas por coyunturas políticas más que por planificación estratégica.

CONCLUSIÓN

Este proyecto no representa una mejora del régimen municipal. Por el contrario, **erosiona el equilibrio entre autonomía, inversión pública, control penal y fiscalización externa** que caracterizaba al diseño original del artículo 21.

Lejos de fortalecer a los gobiernos locales, corre el riesgo de:

- A. Convertir los ayuntamientos en estructuras centradas en gasto corriente.
- B. Debilitar la disciplina financiera.
- C. Reducir la transparencia real.
- D. Relajar la responsabilidad jurídica de los administradores públicos.

Desde una perspectiva de política pública y de Derecho Administrativo moderno, el proyecto debería ser **reformulado profundamente o rechazado**, ya que su aprobación, tal como está concebido, comprometería la sostenibilidad financiera, el desarrollo territorial y la credibilidad institucional del sistema municipal dominicano.

Cuadro Comparativo - Artículo 21 Ley 176-07 y sus Modificaciones

Aspecto	Ley 176-07 (2007)	Ley 75-25 (2025)	Proyecto Ley Orgánica (2026)
Sujetos obligados	Ayuntamientos	Ayuntamientos y juntas de distritos municipales	Ayuntamientos y juntas de distritos municipales
Gastos de personal	Hasta 25% del presupuesto para gastos de personal fijo o temporal	Hasta 30% del presupuesto	Hasta 75% para gastos corrientes que incluyen nómina administrativa, funcionarios electos, personal operativo y mantenimiento de servicios municipales
Servicios municipales	Hasta 31% para funcionamiento ordinario de servicios municipales	Hasta 40% para funcionamiento y mantenimiento	Incluidos dentro del 75% de gastos corrientes (no se establece porcentaje)

			independiente)
Inversión e infraestructura	Mínimo 40% para obras de infraestructura, adquisición y modificación de inmuebles, bienes muebles y proyectos de desarrollo local	Mínimo 25% para infraestructura, bienes muebles, inmuebles e inversión social y económica local, respetando el presupuesto participativo	Mínimo 25% obligatorio para inversión y capital (infraestructura, construcción, bienes muebles, reinversión y desarrollo local)
Programas sociales	4% obligatorio para programas educativos, de género y salud	Hasta 5% para programas educativos, de género y salud	Dentro de los gastos corrientes debe reservarse al menos 5% para educación, salud y género
Flexibilización por emergencias	Permite sobrepasar topes de personal y servicios solo en casos de emergencia o desastre, con aprobación del concejo municipal (2/3) y visado de contraloría interna	Permite excepciones solo para servicios e inversión en casos de emergencia y desastre	No contempla excepciones porcentuales expresas, pero prohíbe transferir fondos de inversión a gastos corriente
Transferencias entre partidas	No establece prohibición expresa de mover fondos entre partidas	No regula prohibición expresa	Prohíbe expresamente transferir fondos de inversión hacia gastos corrientes; su violación puede provocar destitución del alcalde
Sanciones	Prisión de 2 a 5 años, multa de 5 a 20 salarios mínimos e inhabilitación para función pública;	Mantiene prisión, multa e inhabilitación; incluye responsabilidad de tesorero y	Sustituye el énfasis penal por sanciones administrativas directas: destitución del

	incluye responsabilidad del tesorero y contralor si no denuncian	contador	alcalde, tesorero y contador en caso de incumplimiento
Fiscalización	Obliga a publicar auditorías anuales y activar acción pública si hay violaciones	Mantiene publicación de auditorías y activación de acción pública	No reproduce el esquema penal tradicional; prioriza control administrativo interno y sanción política directa
Fondos residuos sólidos	No regulado	No regulado	Excluye expresamente los RD\$20 por habitante destinados a gestión de residuos, que solo pueden usarse para recolección y compra de equipos

-