SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 170/2018.

A la	:	Comisión Permanente de Interior de Justicia y Derechos Humanos.
Vía	:	Lic. Mayra Ruiz de Astwood. Coordinadora de Comisiones Permanentes.
Cc	:	Lic. Mercedes Camarena Abreu. Secretaria General Interina.
De	:	Welnel Dario Féliz F. Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa
Asunto	:	Opinión sobre el proyecto de ley mediante el cual se establece el Debate Presidencial Obligatorio en la República Dominicana.
Ref.	:	Oficio No. 02253, Exp. 00670-2018-PLO- SE fecha 04/06/18.

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

Contenido:

PRIMERO: El proyecto trata sobre Debate de los candidatos a la Presidencia

SEGUNDO: Este fue presentado por el señor José Ignacio Ramón Paliza Nouel, Senador de la República por la provincia Puerto Plata.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente: ***"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución."***

Procedimiento de Aprobación:

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: *"Las Leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara".*

Desmonte Legal

El proyecto de ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

Vista: La Constitución de la República;
VISTA: La Ley No. 275-97, del 21 de diciembre de 1997, Electoral de la República Dominicana.

Legislación Comparada

Argentina: La Ley No. 27.337 que modifica la ley 19.945 y sus modificatorias establece la modificación del artículo 64 para que se lea de la siguiente manera: Obligatoriedad de los debates. Establécese la obligatoriedad de debates preelectorales públicos entre candidatos a Presidente de la Nación, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas electorales de los partidos, frentes o agrupaciones políticas.

Es importante señalar que dicha legislación modifica el Artículo 3 que dice: Incorpórese el artículo 64 sexies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera: Artículo 64 sexies: Alcance de la obligatoriedad. La obligatoriedad fijada en el artículo anterior comprende a todos los candidatos cuyas agrupaciones políticas superen el piso de votos establecido para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias reguladas por la ley 26.571; en ese mismo orden el Artículo 4 establece: Incorpórese el artículo 64 septies al Capítulo IV bis del Título III del Código Nacional Electoral, ley 19.945 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera: Artículo 64 septies: Incumplimiento. La Cámara Nacional Electoral convocará a quienes estén obligados a participar del debate en los cinco (5) días hábiles posteriores a su proclamación como candidatos, una vez superadas las elecciones primarias, a fin de determinar su voluntad de participación en el debate fijado por esta ley. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual, establecidos en el Capítulo III bis del Título III de la ley 26.215, incorporado por el artículo 57 de la ley 26.571. Dichos espacios se repartirán de manera equitativa entre el

resto de los candidatos participantes. Asimismo, el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia.

Estados Unidos. Los debates presidenciales de Estados Unidos son una serie de debates ocurridos durante las elecciones presidenciales de Estados Unidos. La Comisión de Debates Presidenciales (CPD, por sus siglas en inglés), organización bipartidista formada en 1987, coordina los debates entre los principales candidatos presidenciales.

Después, de haber estudiado la legislación comparada observamos que la misma respeta el derecho de igualdad de los candidatos a tener las mismas oportunidades y establece sancione de la misma forma a todo por el incumplimiento de la norma.

Impacto de Vigencia.

Esta iniciativa legislativa tiene como finalidad regular los debate de los candidatos a la Presidencia de la República, como herramienta democrática para permitir a los candidatos exponer sus propuestas políticas a través del contraste positivo y el diálogo entre sí y con la Ciudadanía, brindando un mecanismo de comunicación directo, transparente y no filtrado que resalta sus cualidades intelectuales y morales, entre otras.

La herramienta del debate garantiza que el ciudadano se involucre, se informe de los programas de gobierno de los candidatos, de sus cualidades y compromiso con el Estado. Por lo que entendemos pertinente la presente iniciativa.

Análisis Legal

Después de haber observado los aspectos legales debemos señalar lo siguiente:

1. Los VISTOS son "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", Los Vistos no constituyen meras menciones de las disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma permiten conocer la coherencia con el sistema jurídico, la legislación vigente y prohíja la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de la norma, por lo cual los mismos deben redactarse siguiendo los criterios técnicos correctos para su adecuada compresión, por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna:

   VISTA: La Constitución de la República;

VISTA: La Ley No. 275-97 del 21 de diciembre de 1997, Ley Electoral de la República Dominicana.

Análisis Constitucional

Luego del análisis en el ámbito constitucional de la iniciativa legislativa que establece el Debate Presidencial Obligatorio en la República Dominicana, tenemos a bien indicar lo siguiente:

1) La presente iniciativa de ley tiene por objeto la obligatoriedad de debates electorales públicos entre candidatos a la Presidencia de la República Dominicana, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado sus ideas y programas de gobierno propugnadas por ellos y sus partidos políticos.

2) No obstante, el artículo 2 del proyecto contempla el **alcance de la obligatoriedad** de debates electorales públicos entre candidatos a la Presidencia de la República Dominicana, *estableciendo:*

> *"La obligatoriedad comprende a todos los candidatos cuyas agrupaciones políticas hayan obtenido al menos un cinco por ciento (5%) del total de votos computados en la última elección presidencial.*

3) En tal sentido, es menester indicar, que la referida disposición del artículo 2, al establecer que *"solo los candidatos cuyas agrupaciones políticas hayan obtenido al menos un cinco por ciento (5%) del total de votos computados en la última elección presidencial, tienen la obligatoriedad de participar en debates electorales públicos",* transgrede los artículos 39, numeral 3) y 40.15 de la constitución que establece:

"Derecho a la igualdad.....3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión"
"A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica".

De este modo, se consagra la razonabilidad de la ley como un principio general que permea todo el sistema constitucional.

4) El principio de igualdad configurado en el artículo 39, numeral 3) de la Constitución implica que El Estado dominicano debe garantizar la no existencia

de privilegios y situaciones de ventajas que promuevan la desigualdad entre los hombres y las mujeres. Asimismo, debe desarrollar todas las condiciones para que no se genere situaciones de privilegios que signifiquen desventajas discriminatorias producto de la arbitrariedad y la ilegalidad.

5) Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue.

6) El desarrollo de este principio ha permitido elaborar una doctrina tendente a graduar situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferente en circunstancias tales que el trato igual conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite una discriminación positiva.

7) Fuera de estas situaciones que encuentran justificación en la necesidad de preservación del propio principio de igualdad y no discriminación, no resulta admisible que desde el congreso nacional se practique un tratamiento desigual e injustificado como se puede comprobar con este proyecto de ley.

En conclusión: El Estado dominicano debe garantizar la no existencia de privilegios y situaciones de ventajas que promuevan la desigualdad. Asimismo, debe desarrollar todas las condiciones para que no se genere situaciones de privilegios que signifiquen desventajas discriminatorias, como la que introduce el presente proyecto de ley al establecer diferencias y privilegios *(solo los candidatos cuyas agrupaciones políticas hayan obtenido al menos un cinco por ciento (5%) del total de votos computados en la última elección presidencial, tienen la obligatoriedad de participar en debates electorales públicos)* entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable, lo que entraña una lesión al derecho a la igualdad y al derecho a la razonabilidad de ley, es decir que no es una disposición legal pasible de aplicación igual a todos los partidos políticos, recordando que uno de los fines esenciales de los partidos políticos a tenor del artículo 216 de la Constitución es *"Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular".*

Igual tratamiento sucede con el ***Párrafo del artículo 2 del proyecto de ley*** *que establece:*

"Párrafo.- *En el caso de partidos minoritarios o movimientos independientes, la Junta Central Electoral valorará el posicionamiento de dichas propuestas ponderando las*

consultas y encuestas electorales de alto reconocimiento y solvencia publica, conforme al Reglamento de Aplicación de la presente Ley"

Este artículo condiciona a los *"partidos minoritarios o movimientos independientes",* de poder participar en los debates electorales público, a que la Junta Central Electoral mediante consultas y encuestas electorales de alto reconocimiento y solvencia publica valore su posicionamiento.

Le recordamos que ley No. 275-97, del 21 de diciembre del 1997, Ley Electoral de la República Dominicana, establece las condiciones y requisitos para el reconocimientos de los partidos políticos, de lo que se desprende que tan pronto la Junta Central Electoral le otorgue su reconocimiento, todo partido político estará en libertad de realizar todos los actos propios de ese género de instituciones y estará investido de personalidad jurídica y podrá, en consecuencia, ser sujeto activo y pasivo de derechos y realizará todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para los fines que les son propios.

Análisis Lingüístico y de Técnica Legislativa.

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto al aspecto de la técnica legislativa, hacemos los siguientes señalamientos:

1. Sugerimos eliminar del título el término **"PROYECTO DE",** en virtud de que el mismo responde al estado del expediente, y no al nombre que llevara el mismo una vez curse los trámites legislativos y sea convertido en ley. Al respecto el Manual de Técnica Legislativa establece que las leyes deben de ser redactadas como quedaran una vez sean aprobadas y promulgadas y no como se encuentre la iniciativa al momento de su estudio. Sugerimos la siguiente redacción alterna :

"LEY MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL DEBATE PRESIDENCIAL OBLIGATORIO EN LA REPUBLICA DOMINICANA".

2. **LOS CONSIDERANDOS** no están enumerados, estos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos. Para su enumeración debe emplearse números ordinales (primero, segundo….) preferiblemente en mayúscula y resaltados en negrita, con dos puntos a partir de la indicación del número, por ejemplo:

   CONSIDERANDO PRIMERO:……
   CONSIDERANDO SEGUNDO:……

3. Observamos que el proyecto de ley carece de los artículos que expresen sobre el ***"objeto y el ámbito de aplicación".*** Al respecto es precisos señalar que todas las leyes sin excepción deben de contener los artículos sobre le objeto y el ámbito de aplicación, que son aquellos que informan cual es la finalidad o fin perseguido por la ley, y sobre cuales personas recae. Es por esto que sugerimos que sea creado un primer capítulo que contenga los artículos que expresen sobre el objeto y ámbito de aplicación. Sugerimos hacerlo del siguiente modo:

CAPITULO I
DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Artículo 1.- Objeto. - Esta ley tiene por objeto disponer la obligatoriedad de debates electorales públicos entre candidatos a la Presidencia de la República Dominicana, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado sus ideas y programas de gobierno propugnadas por ellos y sus partidos políticos.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley es de alcance nacional, y se aplica a todos los candidatos a la Presidencia de la Republica cuyas agrupaciones políticas hayan obtenido al menos un cinco por ciento (5%) del total de votos computados en la última elección presidencial.

4) Observamos que el artículo 3 expresa varios mandatos:

"Artículo 3. Incumplimiento. - La Junta Central Electoral convocará a quienes estén obligados a participar del debate en los cinco (5) días hábiles posteriores a la proclamación oficial del inicio de las campañas electorales, a fin de determinar su voluntad de participación en el debate fijado por esta ley. Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con la imposición de limitantes severas a los espacios de publicidad audiovisual, física y de cualquier otro tipo, nunca menor a su suspensión total de por lo menos 10 días en las condiciones que determine el Reglamento de Aplicación de la presente Ley. El espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia".

Al respecto sugerimos que sean divididos en artículos independientes o en párrafos, según sea el caso, en virtud de que los mismos deben poseer una sola regla, mandato, instrucción o precepto, evitando la multiplicidad de mandatos, que pueda acarrear confusión e inseguridad jurídica, del mismo modo sugerimos que el epígrafe incumplimiento sea cambiado por convocatoria, por no responder a lo expresado por el artículo, por lo que sugerimos la siguiente redacción.

Artículo ----. Convocatoria. - La Junta Central Electoral convocará a quienes estén obligados a participar del debate en los cinco (5) días hábiles posteriores a la proclamación oficial del inicio de las campañas electorales, a fin de determinar su voluntad de participación en el debate fijado por esta ley.

Artículo ---- Incumplimiento. -Aquellos candidatos que por imperio de lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación serán sancionados con la imposición de limitantes severas a los espacios de publicidad audiovisual, física y de cualquier otro tipo, nunca menor a su suspensión total de por lo menos 10 días en las condiciones que determine el Reglamento de Aplicación de la presente Ley.

Párrafo.- El espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato faltante permanecerá vacío junto al resto de los participantes, a fin de denotar su ausencia".

5) En cuanto a las disposiciones transitoria, hemos observado que el proyecto la presenta bajo un artículo y bajo una secuencia numérica, por ejemplo:

"Artículo 10. Reglamento de Aplicación. - La Junta Central Electoral emitirá el Reglamento de Aplicación de la presente ley, quedando facultada para, a través del mismo, reglamentar todos los aspectos complementarios inherentes a la realización de los debates."

Al respecto señalamos que no se debe utilizar la estructuración legislativa común (y su secuencia numérica, sino bajo la estructuración de DISPOSICIONES TRANSITORIAS sin numeración estructural. Su articulado se debe enumerar de forma diferenciada, en números ordinales (primera… segunda…) y con su epígrafe (pequeño título). Y se agrupan aquellas disposiciones que incorporan en el texto normativo situaciones especiales originadas con motivos: derecho intemporal, disposiciones provisionales, reglamentarias. Veamos la siguiente redacción sugerida:

DISPOSICION TRANSITORIA

ÚNICA: Reglamento de Aplicación. - La Junta Central Electoral emitirá el Reglamento de Aplicación de la presente ley dentro de un plazo de noventa días (90) contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, quedando facultada para, a través del mismo, reglamentar todos los aspectos complementarios inherentes a la realización de los debates.

6) Observamos que el presente proyecto de ley carece de la disposición final referente a la entrada en vigencia de la ley , la fórmula a utilizar es la siguiente:

Única: Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y trascurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

Como se puede observar la forma de presentarlas es similar a las disposiciones transitorias.

Después de lo analizado y expresado, SOMOS DE OPINION, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de Ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF/l-c-tl