



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán

DETERERL 028/2018

A La : Comisión Especial.

Vía : Lic. Mayra Ruíz de Astwood,
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : Lic. Mercedes Camarena Abreu
Secretaria General Legislativa Interina

De : Welnel D. Feliz F.
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa.

Asunto : Opinión Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas.

Referencia : Oficio No. 01858, de fecha 12 de marzo del 2018
(Expediente No. 00575-2018-PLO-SE)

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: Se trata del proyecto de ley que tiene por objeto el ejercicio del derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a organizar partidos y agrupaciones políticas o formar parte de ellos, y establece las normas que regirán la constitución y reconocimiento, organización, autorización, funcionamiento, participación en procesos electorales, vigilancia y sanciones de los partidos y agrupaciones políticas.

SEGUNDO: Este proyecto proviene de la Junta Central Electoral, depositado en fecha 12 de marzo del 2018.

Impacto de la Vigencia

El proyecto de ley objeto de nuestro estudio trata sobre Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, es oportuno señalar que los Partidos Políticos son instituciones esenciales para el funcionamiento del sistema democrático, que tienen como fin promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, se basa en una ideología y un programa de gobierno que busca alcanzar objetivos mediante el ejercicio del poder político;

La iniciativa legislativa que versa sobre la Ley de partido tiene como fin crear un marco legal que garantice y afiance la democracia interna en los partidos y agrupaciones políticas, así como el fortalecimiento de los liderazgos políticos locales y nacionales al interior de una democracia de ciudadanía que importante la formación de talentos y la capacitación de los cuadros políticos y de líderes con reglas claras y principios éticos, capaces de promover y ejercitar la transparencia en el ejercicio político y de representar con amplitud las diversas opciones ideológicas y la pluralidad de sectores de la vida nacional;

Sin embargo debemos señalar que el proponente del proyecto de ley en cuestión es la Junta Central Electoral que de acuerdo a la Constitución de la República en su artículo 96 numeral 4 tiene iniciativa de ley sólo en asuntos electorales, por lo que el tema de la organización de partidos y agrupaciones políticas, como se registrarán, su funcionamiento por su naturaleza no reúne las condiciones para ser considerado asuntos electorales, en tal sentido sugerimos a la Comisión encargada del conocimiento del estudio del expediente que se aboque a observar los elementos antes indicado en el aspecto Constitucional, que imposibilitan el estudio del proyecto de ley por la falta de iniciativa legislativa.

Análisis Constitucional:

Después de analizar la iniciativa legislativa sobre Organización de Partidos y Agrupaciones Políticas, entendemos pertinente realizar las siguientes observaciones de índole constitucional.

1. En primer lugar, la estructura temática de la iniciativa de marras abarca varios tópicos, todos vinculados al establecimiento y organización de agrupaciones y partidos políticos, a saber: Derechos y Deberes de Partidos y Agrupaciones Políticas; Normas Estatutarias de los Partidos y Agrupaciones; Educación Política; Patrimonio y Financiamiento de Partidos y Agrupaciones Políticas y Sanciones por Incumplimiento de las Normas, y como único punto referente a temas específicamente electorales, es el establecido en el Título IV de esta iniciativa: "Precampañas Electorales para Cargos de Elección Popular".

2. Ahora bien, luego de haber visto el contenido normativo del proyecto de ley, debemos indicar lo consagrado en el artículo 96 de la Constitución:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

"Iniciativa de ley. Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

1. Los senadores o senadoras y los diputados o diputadas;
2. El Presidente de la República;
3. La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales;
4. La Junta Central Electoral en asuntos electorales."

3. De lo anterior se desprende que la Junta Central Electoral solo tiene iniciativa en la formación de las leyes exclusivamente en asuntos electorales, reconocimiento éste que viene dado desde el año 1966, y condicionado para los asuntos de naturaleza electoral, esto es, lo que concierne a la reglamentación y organización del régimen electoral y registro electoral. De igual forma el artículo 212 de la Constitución señala de manera expresa la finalidad principal de la Junta Central Electoral *"organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular..."*. Mecanismos de participación que citamos: el Referendo Aprobatorio Constitucional, Referendo Ordinario, Referendo Municipal, Plebiscito Nacional y Plebiscito Municipal.

4. De las argumentaciones antes indicadas, podemos colegir, que el proyecto de Ley de partidos y Agrupaciones Políticas, transgrede el artículo 96 de la Constitución, por no tener el proponente, en este caso la Junta Central Electoral, iniciativa en la formación de leyes de este tipo, sino solo en asuntos electorales y en el caso de la especie, después de haber examinado el contenido temático del referido proyecto, hemos determinado que no entra dentro de la categoría de asuntos de naturaleza electoral. Por tanto, resulta improcedente el apoderamiento del Senado de parte de la Junta Central Electoral de este proyecto, en virtud de que los asuntos electorales son, apenas, un Título del contenido de esta ley.

5. También es importante señalar que la Junta Central Electoral como órgano colegiado de la administración pública, se considera un instrumento jurídico colectivo, y su objetivo es tomar decisiones de manera colectiva en relación con un tema de interés público, como es caso del proyecto de ley sobre Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos, en ese sentido, es preciso que la iniciativa este acompañada de los siguientes documentos: a) la carta del Presidente del órgano introduciendo la iniciativa a los demás miembros titulares y b) la resolución del pleno del órgano que disponga la presentación y deposito por ante la Cámara correspondiente de la iniciativa.

6. En otro orden, y sobre el caso que nos ocupa, la Ley sobre Partidos Políticos, vincula dos derechos fundamentales: el derecho a la libertad de asociación y el derecho de participación ciudadana.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

7. Sobre la regulación de los derechos fundamentales, la doctrina, siguiendo el criterio restrictivo, indica que la regulación de un derecho fundamental implica la construcción jurídica de la forma y condiciones en que se ejercen, las reglas que rigen su ejercicio, su delimitación y ordenación, la regulación directa de un derecho, excluyendo a los que los afectan, esto es, aquellas que no lo regulan directamente, sino que tangencialmente trata sobre el ejercicio. Sobre ello Nassef Perdomo señala:

...no se considera orgánicas las leyes que "afectan" derechos, sino las que los "regulan". Aunque la diferencia parezca semántica, no lo es. En un Estado Social y Democrático de Derecho, todas las leyes afectan de una manera u otra el ejercicio de derechos fundamentales. Desde las leyes de tránsito hasta las leyes procesales. Este criterio es jurídicamente inaceptable porque convertiría en orgánicas todas las leyes del ordenamiento. (Perdomo 2016).

8. En este sentido, partiendo de la doctrina, si estamos frente a un proyecto de ley que regula directamente un derecho fundamental, esta ley es de naturaleza orgánica, pero si solo lo afecta o trata de una parte o elemento que se relacione, será ordinaria.

9. Sin embargo, contrario a la corriente doctrinal sobre la interpretación restrictiva de los temas a las leyes orgánicas, el Tribunal Constitucional Dominicano asumió una concepción amplia sobre lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales al decidir sobre la condición de la ejecución de sentencias, considerando que aquellas actuaciones que formen parte del contenido de los derechos (no su contenido en sí mismo ni la delimitación precisa de su objeto o sus límites), deben ser reguladas por la ley orgánica. En su sentencia TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, dispuso: "...la ejecución de la sentencia forma parte del contenido del debido proceso..., por lo que...por esta parte integral del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, situación que demanda el dictado de una ley orgánica dado que el objeto a regular, es precisamente, un derecho fundamental conforme lo prevé el artículo 112 de la Constitución de la República...".

10. Si bien la decisión no trata en sí mismo de una *ratio decidendi* específica sobre el carácter amplio de las leyes orgánicas que regulan derechos fundamentales, la referencia a las leyes que *formen parte del contenido de los derechos*, al ser parte integral de los mismos y se relacionen con ellos, se deben considerar como reguladoras de derechos y, por tanto, leyes orgánicas.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

11. En el caso que nos ocupa, la Ley sobre Partidos Políticos, no se trata de una ley que regula el ejercicio de un derecho fundamental específico, sino que establece los criterios para la organización y funcionamiento de los mismos. A todas luces, no regula en sí mismo un derecho, pero guarda una relación con el derecho de asociación establecida en el artículo 47 de la vigente Carta Magna y el derecho ciudadano de participar en partidos políticos.

12. A partir de lo expresado, si bien el Tribunal Constitucional no estableció una decisión específica sobre la cuestión restrictiva de la determinación de una ley orgánica, dejó abierta la posibilidad de interpretación de que aquellas leyes que formen parte de su contenido si lo sean, de allí que hay que considerar parámetros definidos que permitan determinar si el contenido de los proyectos forman parte de los contenidos directamente, no tangencialmente, al momento de consignar las leyes como orgánicas o no, para evitar así la proliferación indiscriminada y elefantiásica de tales categorías de leyes, lo que afectaría los objetivos del artículo 112, la dinámica de este tipo de leyes y su negativo impacto en el sistema jurídico.

Al respecto, del análisis del proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas, su objetivo de regular la participación ciudadana en ellos y el acceso a la posibilidad de asociarse, tales derechos forman parte del derecho de asociación, de allí que, por tanto, amerita de una ley orgánica que los regule, cónsono con la importancia y naturaleza del tema, la constitución y las consideraciones del Tribunal Constitucional. Es así que el proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas es de naturaleza orgánica.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos lingüísticos y de técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes recomendaciones:

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 en el punto 4.1.1.2, sobre el título establece: "El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley". Sugerimos hacerlo de la siguiente forma:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

"LEY DE PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLITICAS"

2. Sugerimos la creación de un artículo tipo informativo que establezca el ámbito de aplicación del proyecto de ley, esto con la finalidad de dotar de claridad la norma y facilitar su comprensión. De los antes expresados sugerimos la siguiente redacción:

*"Artículo 2. **Ámbito de aplicación.** El ámbito de aplicación de esta ley es para los partidos y agrupaciones políticas establecidas en el territorio nacional."*

3. Observamos varios artículos cuyo contenido encierran definiciones, por lo que sugerimos que sean agrupados en un capítulo ubicado en el preámbulo del proyecto de ley, que se titule **"DE LAS DEFINICIONES"**, esto con la finalidad de asegurar un orden lógico temático y secuencial, que facilite la comprensión de la norma propuesta.
4. Observamos un gran número de artículos cuyo contenido encierran dos o más disposiciones, tales son los caos de los artículos: 5,6,10,15,20,23,26,27,30,37,38,39,42,43,44,46,48,63 y 70. Al respecto es preciso señalar que los artículos son unidades uninormativas de las leyes, lo que quiere decir que por principio general solo deben expresar un solo mandato, ya que esta multiplicidad de mandatos puede traer confusión al momento de su aplicación, pudiendo devenir inseguridad jurídica en los sujetos pasivos de su aplicación; por lo que sugerimos que en virtud del contenido expresado en los mismos, sean divididos en párrafos o en nuevos artículos. Vemos como ejemplo el artículo 6 de proyecto que expresa:

***Artículo 6.-** Los partidos y agrupaciones políticas estarán obligados a llevar un registro general actualizado de todos sus afiliados, ordenado por circunscripción, municipio y provincia, así como los del exterior. Deberán, asimismo, proporcionar un duplicado de este registro a la autoridad competente de la Junta Central Electoral y comunicar a dicha institución las nuevas afiliaciones y las desafiliaciones que por cualquier causa se produzcan en su organización política.*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Redacción sugerida:

Artículo 6.- Registro de afiliados. Los partidos y agrupaciones políticas estarán obligados a llevar un registro general actualizado de todos sus afiliados, ordenado por circunscripción, municipio y provincia, así como los del exterior.

Párrafo. Los partidos y agrupaciones políticas deberán proporcionar un duplicado de este registro a la autoridad competente de la Junta Central Electoral y comunicar a dicha institución las nuevas afiliaciones y las desafiliaciones que por cualquier causa se produzcan en su organización política.

5. Observamos algunos artículos con **"epígrafes"** y otros no, los epígrafes son pequeños títulos que resumen el contenido del artículo, por lo que sugerimos que le sean colocados a todos los artículos que conforman el proyecto de ley, en virtud del principio de homogeneidad en la redacción del texto normativo.
6. Observamos que el presente proyecto de ley utiliza literales para la división en acápite de sus artículos, lo que no es recomendable desde el punto de vista de la Técnica Legislativa pues los mismos constituyen una sub-división de los numerales, es decir que los mismo solo deben ser utilizados cuando se divide algún numeral, siendo recomendado por su carácter infinito la utilización de numerales, por lo que recomendamos su sustitución. Ej. 1).....; 2).....;3)....
7. Sugerimos que con la creación de nuevos artículo se verifiquen las remisiones internas, en virtud de la re enumeración.
8. Observamos que el presente proyecto de ley agrupa su contenido en **"títulos y secciones,"** al respecto es preciso señalar que la división estructural menor que le sigue al título es el capítulo, y la sección es una subdivisión del capítulo, por lo que recomendamos que en virtud de su contenido sean dividido en **"capítulos"** y subdividido en **"secciones"**, en el entendido de que la agrupación estructural en título es reservadas para leyes más complejas y extensas.
9. Observamos párrafos que expresan varias ideas, por lo que sugerimos que sean separadas en nuevos párrafos, en virtud de que el párrafo al igual que los artículos, solo deben expresar un solo mandato, Ejemplo:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

"Párrafo I.- Al efecto, deberán promover la celebración de la asamblea constitutiva, que estará integrada por delegados de cada uno de los municipios donde tenga órganos directivos y de los directorios provisionales. Corresponderá a la asamblea constituyente Votar los estatutos y elegir los miembros de los cuerpos directivos y consultivos definitivos para el primer período que dichos estatutos determinen."

Redacción sugerida:

Párrafo I.- Al efecto, deberán promover la celebración de la asamblea constitutiva, que estará integrada por delegados de cada uno de los municipios donde tenga órganos directivos y de los directorios provisionales.

Párrafo II. Corresponderá a la asamblea constituyente votar los estatutos y elegir los miembros de los cuerpos directivos y consultivos definitivos para el primer período que dichos estatutos determinen.

10. Sugerimos que cada división mayor sea comenzada con la preposición "DE" seguida del artículo "LA" o Los según el género, Ej.

CAPÍTULO xxx

DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS

11. Sugerimos eliminar el término "**Disposiciones Generales**", en la parte final del proyecto de ley y que sea sustituido por el término "Disposiciones Finales", que es la estructura donde se agregan las disposiciones derogatorias, la entrada en vigencia y las de derecho intemporal. Sugiriendo la cláusula de entrada en vigencia de todo proyecto de ley, que estamos utilizando hasta el momento es la siguiente:

"Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República, y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la República Dominicana."

12. Observamos múltiples artículos que utilizan como "**epígrafes**" , "De la..." al respecto es precisos señalar que este tipo de redacción es propia de estructuras mayores como títulos, capítulos y secciones, no así de artículos, por lo que sugerimos su eliminación.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

13. Observamos que el proyecto de ley objeto del presente informe, establece una derogación genérica e indeterminada al establecer que *"La presente ley deroga o sustituye cualquier otra ley, decreto o reglamentación que le sea contraria"*. Al respecto es preciso señalar que el Manual de Técnica Legislativa en su punto 6.3 sobre derogaciones, establece *"Las derogaciones de las leyes deben ser hechas con toda precisión, indicando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, evitándose las derogaciones genéricas e indeterminadas, pues las mismas generan incertidumbre y le restan calidad a la ley."* Por antes señalado sugerimos su eliminación.

Después de lo analizado y señalado, SOMOS DE OPINION, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF/l-c-tl