

AÑO DE FOMENTO A LA VIVIENDA

DEPARTAMENTO DE TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán, D.N

DETERERL 133/2016

A La : Comisión Especial conformada por los Señores:  
Arístides Victoria Yeb (Presidente)  
Adriano de Jesús Sánchez Roa  
Cristina Altagracia Lizardo Mezquita

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 participación Igualitaria Entre Hombre y Las  
Mujeres en la Administración Pública y Poderes del Estado.

Referencia : Oficio No. 002191 de fecha 28 de junio del 2016  
(Expediente No. 02622-2016-SLO-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 de un proyecto de ley que tiene por objeto crear los principios generales que fundamentan las políticas dirigidas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres.

**SEGUNDO:** Este proyecto fue presentado por los Señores: Félix Ramón Bautista Rosario y Félix María Vásquez Espinal, Senadores de la República por las Provincias San Juan y Sánchez Ramírez.

### **Faculta Legislativa Congressional**

La Facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1) literal q) que establece:

***“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”**.

### **Desmante Legal**

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

1. La Constitución de la República Dominicana, del 26 de enero del año 2010;
2. La Carta de las Naciones Unidas, del año 1945;
3. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, de la Organización de los Estados Americanos, del año 1948;
4. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, del año 1948;
5. La Convención sobre los Derechos Políticos de la mujer del año 1952;
6. El Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del año 1966;
7. La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del año 1967;
8. La Convención Americana sobre Derechos Humanos “ Pacto de San José”, del año 1969;
9. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) del año 1979, y su protocolo facultativo;
10. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, del año 1993;
11. La Ley Electoral No.275-97 y sus modificaciones.
12. La Ley 24-97 contra la violencia intrafamiliar y agresiones sexuales.
13. la LEY 89-99 crea el Ministerio de la Mujer.
14. La Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración

Pública.

15. La Resolución No. 3041-2007, que aprueba el documento de la Política de Igualdad de Género del Poder Judicial Dominicano, del año 1966;

### **Impacto de la Vigencia**

La Iniciativa legislativa trae consigo grandes novedades a ser observada ya que establece convenios patrimoniales y conforma una familia sin la necesidad de estar casado, es decir que existirá la familia unida mediante casamiento y la familia convivencial. Esta iniciativa busca regular los aspectos patrimoniales de la pareja logrando una mayor equidad.

En cuanto al tema del divorcio, no será causal la infidelidad, el mismo se podrá decretar por voluntad de una o ambas partes, debido a este proyecto anula las audiencias de conciliación aunque exige un convenio regulador para determinar quién vivirá con los hijos y la pensión de los mismos.

Esta iniciativa debe ser objeto de estudio por los cambios que establece que dan un nuevo panorama en la regulación civil de gran impacto social.

### **Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa**

Después de analizar el presente proyecto de ley en los aspectos lingüístico y de la técnica legislativa, entendemos lo siguiente:

1. En relación a los Vistos que son los “textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley”, para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica por su número, fecha y nombre correcto, en ese sentido observamos que varios de los vistos del proyecto no establecen el nombre correcto de la norma, por lo que recomendamos sustituirlo por los siguientes:

***“VISTA: La Constitución de la República Dominicana***

***VISTA: La Ley No.275-97, de fecha 21 de diciembre del 1997 y sus modificaciones, Ley Electoral.***

***VISTA: La Ley No. 24-97, de fecha 27 de enero de 1997, que Introduce Modificaciones al Código Penal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.***

***VISTA: Ley No. 86-99, de fecha 11 de agosto de 1999, que Crea la Secretaria de Estado de la Mujer***

***VISTA: La Ley No. 41-08, de fecha 16 de enero del 2008, sobre Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública.”***

2. El proyecto de Ley no contiene epígrafes, por lo que sugerimos le sea agregado a todos los artículos contentivos de todo el texto normativo un resumen de su contenido o lo que es lo mismo un título breve y claro del contenido de la norma, en virtud, de que todos los artículos sin excepción deben llevar un epígrafe.

3. El proyecto de Ley en su artículo 55 deroga parcialmente el artículo 68 de la ley Electoral No. 275-97 para que en lo adelante se lea:

“En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos congresionales y a la junta electoral correspondiente, cuando se trate de cargos municipales, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del 50% de mujeres a esos cargos. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones, y no aceptarán propuestas en violación de lo que en este artículo se dispone”

De lo antes expuesto debemos señalar, primero estamos frente a una modificación del artículo “ En principio, la modificación de una ley debe hacerse sustituyendo íntegramente una parte del texto de la ley. Esa parte no debe ser menor que un párrafo, inciso o apartado. Aunque se quiera sustituir solamente una palabra o frase, igualmente se le dará forma de sustitución integral de una parte de la escala indicada. “En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres a esos cargos. Igual proporción de mujeres se incluirán en las nominaciones y propuestas que formulen los partidos y las agrupaciones políticas para los cargos municipales presentados por ante las juntas electorales del municipio correspondiente, excepto el cargo de síndico. Este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones incluyendo las circunscripciones electorales. Toda propuesta en la cual no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral correspondiente”.

La norma propuesta establece un sistema de paridad, con el alegado objeto de garantizar la participación igualitaria de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, a la luz de lo que dispone el artículo 39.5 de la Constitución. Sin embargo, dicha norma dispone el principio de participación equilibrada, no igualitaria, y dicho equilibrio es posible lograrlo mediante una propuesta

más flexible, como por ejemplo la que dispone la ley de igualdad española, que veremos más adelante.

Previamente, bajo el argumento de que el mismo texto constituía una discriminación en perjuicio de los hombres, el Tribunal Constitucional había dictado la sentencia TC/0159/13, en la que establece que:

“9.8. Así, el artículo 39 de la Constitución dispone un trato igualitario en cuanto a los derechos de todas las personas ante la ley, las instituciones y autoridades, sin ningún tipo de discriminación por razones de género. Sin embargo, es pertinente señalar la realidad social en materia de participación política a lo largo de la historia jurídica dominicana reconocida en detrimento de la mujer. Ejemplo de ello lo constituye el hecho de haber sido reconocido el derecho al sufragio o considerársele como ciudadana con capacidad política para decidir a partir del año mil novecientos cuarenta y dos (1942), contrario a lo ocurrido con el hombre que, a pesar de reservarse dicho derecho a determinadas categorías sociales, se establece desde la fundación de la República en el mil ochocientos cuarenta y cuatro (1844).

9.9. Dicho así, el artículo 8 establece la función esencial del Estado en “la protección real y efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva (...)”. En adición, se requiere al Estado garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular (Art. 39.5 de la Constitución).

9.10. Esto ha permitido evaluar objetivamente la igualdad desde una perspectiva fáctica. De modo que, en adición a la procura de una igualdad absoluta entre dominicanas y dominicanos, en la que las diferencias sólo resulten de sus talentos y virtudes, se exige además al Estado promover las condiciones jurídicas y administrativas para que dicha igualdad sea notoria. En este sentido, este tribunal se refirió anteriormente a la obligación de la protección de la mujer en virtud de la desigualdad fáctica manifestada en una sociedad en la que prevalece la hegemonía masculina (Sentencia TC/0028/12, de fecha tres (3) de agosto de dos mil dice (2012), reafirmando el estado de vulnerabilidad sociocultural que padece la mujer frente al hombre.

9.11. Contrario a la imposición de establecer mecanismos discriminatorios, los hechos precedentes han dado lugar a la implementación de medidas jurídicas tendentes a promover un aumento de la participación femenina en los cargos de elección popular, dentro de la cual se circunscribe la cuota mínima de candidatura femenina en la nominación de los partidos políticos objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad. En otras palabras, podemos decir que, a pesar de toda prohibición a la discriminación por razones de género, partiendo de un punto de vista pragmático, la cuota mínima de candidatura femenina busca equiparar real y efectivamente la participación femenina en toda la esfera del campo político dominicano; de modo que se trata, pues, de una discriminación positiva.

9.12. Por ende, la Ley núm. 12-00, que establece la cuota mínima de participación femenina en la participación política, electiva o gubernamental, va acorde con distintos instrumentos internacionales producto de los acuerdos establecidos en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz (Beijing, China), y en el Artículo 7 de la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, organizada por las Naciones

Unidas, ambas convenciones relativas a la igualdad de acceso y la plena participación de la mujer en la estructura de poder.

9.13. Es por todo lo anterior que, en oposición a la supuesta instauración arbitraria de una situación desigual entre hombres y mujeres en la participación política, la orientación del legislador es la de garantizar y promover la plena participación de la mujer en la estructura de poder, y, como resultado, este establecimiento de la cuota mínima de participación femenina de la Ley núm. 12-00 se instaura dentro de las denominadas acciones positivas de discriminación”.

Con posterioridad, sobre el referido texto, en ocasión de una acción de amparo, el Tribunal Superior Electoral, mediante la sentencia TSE 10/2013 dispuso que este texto, si bien establece la discriminación positiva respecto a las propuestas de candidaturas al prever una cuota mínima de participación para la mujer, esto no significa que se está estableciendo un porcentaje o cuota de elección automática, pues su objetivo no es garantizar la elección automática de mujeres a los cargos, sino establecer un mínimo participativo en los certámenes electorarios dominicanos con la finalidad de garantizar una representación de género en igualdad de condiciones. Entendió ese Tribunal que los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Entendió así este Tribunal que “la obligación de los partidos políticos, en este aspecto, radica en conservar los espacios mínimos para la participación de las mujeres en las candidaturas, sean estas de elección popular o a cargos de dirección a lo interno de los partidos; en efecto, una vez garantizados estos espacios de participación, entonces los votantes, en los casos de cargos de elección popular o los miembros del partido político de que se trate, cuando sean elecciones a cargos internos, decidirán respecto de la elección de las mujeres que sean propuestas como candidatas mediante el ejercicio del sufragio activo, debiendo respetarse la decisión soberana de los electores, respecto de aquellos que resulten favorecidos con los votos emitidos”.

Consideramos que la sentencia del TSE le hace un frente al criterio claramente establecido por el TC al señalar que el texto lo que procura es “la obligación de los partidos políticos, en este aspecto, radica en conservar los espacios mínimos para la participación de las mujeres en las candidaturas, sean estas de elección popular o a cargos de dirección a lo interno de los partidos”, mientras que el TC explica que la norma impugnada “cuota mínima de candidatura femenina en la nominación de los partidos políticos”.

En el ámbito internacional, la ley de igualdad española establece que las candidaturas presentadas a las que se refiere el texto “deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento”. Es decir, que en vez de un sistema de paridad, se trate de un 40% de cada sexo, dejando un margen de flexibilidad de un 20 por ciento para la presentación de las candidaturas. El texto español, además exime de dicha obligación a las candidaturas que se presenten en determinados territorios, tomando como criterio principal el porcentaje poblacional, esto es, comunidades con pocos habitantes.

El referido texto español fue objeto de control de constitucionalidad, en virtud del cual fue dictada la sentencia STC/12/2008, en la que se reconoce la conformidad de la norma completa con el texto constitucional. Sobre la cuota equilibrada dispuso lo siguiente:

“Así pues, el artículo 44 bis LOREG persigue la efectividad del artículo 14 CE en el ámbito de la representación política, donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas. Exigir de los partidos políticos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política (art. 6 CE), mediante una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos, supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el artículo 9.2 CE. Y hacerlo, además, de una manera constitucionalmente lícita, pues con la composición de las Cámaras legislativas o de los Ayuntamientos se asegura la incorporación en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público de las mujeres (que suponen la mitad de la población) en un número significativo. Ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados”.

“Que los partidos políticos, dada «su doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), coadyuven por imperativo legal –esto es, por mandato del legislador constitucionalmente habilitado para la definición acabada de su estatuto jurídico-a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el artículo 9.2 CE no es cuestión que pueda suscitar reparos de legitimidad constitucional, como ahora veremos. Y es que, es su condición de instrumento para la participación política y de medio de expresión del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 CE) lo que cualifica su condición asociativa como partidos y los diferencia netamente de las demás asociaciones, de manera que es perfectamente legítimo que el legislador defina los términos del ejercicio de esas funciones y cometidos de modo que la voluntad popular a cuya formación y expresión concurren y la participación para la que son instrumento sean siempre el resultado del ejercicio de la libertad y de la igualdad «reales y efectivas» de los individuos, como expresamente demanda el artículo 9.2 CE.”

“La libertad de selección de candidatos por los partidos se ve ciertamente limitada en razón de todas estas exigencias. La que concretamente ahora estamos examinando también lo hace. Con todo, esa constricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de derechos fundamentales. En otras palabras, por satisfacer las exigencias constitucionales para limitar la libertad de los partidos y agrupaciones de electores para confeccionar y presentar candidaturas, que en sentido propio ni siquiera es un derecho fundamental, sino una atribución, implícita en la Constitución (art. 6 CE), que les confiere el legislador (expresamente apoderado por dicho artículo para efectuarla); legislador que goza de una amplia libertad de configuración (aunque no absoluta, claro está).”

“Una representación política que se articule desde el presupuesto de la divisoria necesaria de la sociedad en dos sexos es perfectamente constitucional, pues se entiende que ese equilibrio es determinante para la definición del contenido de las normas y actos que hayan de emanar de aquellos órganos. No de su contenido ideológico o político, sino del precontenido o substrato sobre el que ha de elevarse cualquier decisión política: la igualdad radical del hombre y la mujer. Exigir a quien quiera ejercer una función representativa y de imperio sobre sus conciudadanos que concurra a las elecciones en un colectivo de composición equilibrada en razón del sexo es garantizar que, sea cual sea su programa político, compartirá con todos los representantes una representación integradora de ambos sexos que es irrenunciable para el gobierno de una sociedad que así, necesariamente, está compuesta”.

El análisis jurisprudencial anterior, así como de las normas vigentes, nos lleva a concluir que un sistema equilibrado, como el de la propuesta española, de candidaturas presentadas con un 40 % de ambos sexos y un 20% de flexibilidad, garantiza los fines constitucionales y el equilibrio al que se refiere el artículo 39.5 de la CRD. Por lo que sugerimos modificar el proyecto, para que la propuesta se lea así:

“Cuando se trate de cargos de diputados, en la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, los partidos y las agrupaciones políticas deberá tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista de candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Igual composición se incluirán en las nominaciones y propuestas que formulen los partidos y las agrupaciones políticas para los cargos municipales presentados por ante las juntas electorales del municipio correspondiente, excepto el cargo de síndico. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones incluyendo las circunscripciones electorales. Toda propuesta en la cual no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral correspondiente”.

4. En Cuanto a la elaboración técnica de los artículos de las disposiciones finales que son aquellos que incorporan en el texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivos: de la entrada en vigor, de la pérdida de la vigencia, del derecho intemporal, de las disposiciones provisionales y las reglamentarias, que los mismos se deben establecer de manera diferenciada iniciando una nueva numeración; en tal sentido tenemos a bien señalar que hemos observado que el proyecto de ley contiene un Capítulo que se refiere a las disposiciones derogatorias y un capítulo que se refiere a la vigencia y efectividad de la norma en ese sentido debemos señalar que no es la forma sugerida técnicamente para presentar las disposiciones finales por lo que le sugerimos la siguiente redacción alterna:

## **DISPOSICIONES FINALES**

**Primero. Derogación.** Queda derogada cualquier ley o parte de ley que le sea contraria.

**Segundo .Vigencia.** La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y se hace efectiva con la publicación, una vez transcurran los plazos consignados en el Código Civil.

Finalmente , luego de haber estudiado el proyecto de ley objeto del presente informe, tenemos a bien sugerir que se tome en cuenta la unidad de materia, ya que la misma contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica, ya que asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática, y por otro lado evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, es decir, la dispersión normativa, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos, en tal sentido, sugerimos a la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, observando los elementos antes indicados.

Atentamente,

**Wenel D. Feliz.**  
**Director**