

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 398/2007.

A la : Comisión Permanente de Presupuesto.

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood** .
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

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

Asunto : Proyecto de Ley de Autonomía Económica y
Presupuestaria de la Junta Central Electoral.

Ref. : **No. Exp. 04220, Oficio No. 002273 d/f 15/11/07.**

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 donde se establece la autonomía económica y presupuestaria de la Junta Central Electoral.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por la Junta Central Electoral, leído en la sesión de fecha 12 de noviembre del 2007.

Facultad Legislativa:

La facultad legislativa de la Junta Central Electoral la suscribe en el literal d, del artículo 38 de la Constitución de la República, que establece:

d) La Junta Central Electoral en materia electoral.

Desmonte Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

- a) La Constitución de la República, Art. 37 numeral 23.
- b) La Ley Orgánica de Presupuesto No.531, del 20 de diciembre de 1969.
- c) La Ley No. 8-92 que Pone Bajo la Dependencia de la Junta Central Electoral, la Dirección General de la Cédula de Identidad y Electoral, las Oficinas y Agencias Expedidoras de Cédulas, Oficina Central del Estado Civil y las Oficialías del Estado Civil, del 13 de abril del 1992.
- d) La Ley No.46-97 que Otorga Autonomía Administrativa y Presupuestaria del Poder Judicial y Legislativo, del 18 de febrero del 1997.
- e) La Ley Electoral No. 275-97, del 21 de diciembre del 1997, y sus modificaciones.
- f) La Ley de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana No.10-04, del 20 de enero del 2004.
- g) La Ley No.194-04 que Dispone que la Procuraduría General de la República, Ministerio Público y Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Gozarán de Autonomía Presupuestaria y Administrativa, del 28 de julio del 2004.

Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa.

Después de analizar el Proyecto de Ley en los aspectos constitucional, legal, lingüístico y de técnica legislativa **ENTENDEMOS** pertinente hacer las siguientes observaciones:

- a) En virtud de lo que establece el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.2.-**Título, literal a. “El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise del objeto del proyecto de ley.** En ese sentido sugerimos el título de la ley, como sigue:

“Ley de Autonomía Económica y Presupuestaría de la Junta Central Electoral”.-

- b) Por otra parte, tal como lo establece el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.3.-**Los Considerandos**, literal e) que dice: **Los considerandos deben enumerarse para una mejor ubicación de los mismos”.** Atendiendo a lo antes expuesto, sugerimos enumerar los considerandos, para que se lea como sigue, **Considerando: Primero, Segundo, Tercero.....**
- c) Así mismo y atendiendo a lo expresado en el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.4.-**Los Vistos, en su parte in-fine**, que reza: **“En todo caso los vistos se deben ordenar manteniendo la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ésta la cronología”, y expresados en dos formas posibles, tanto un visto por cada ley como vistos por bloques**, debiendo mantener exclusivamente la coherencia en uno de los dos formatos, en ese sentido sugerimos invertir el orden de los vistos de la ley, y establecer un visto por cada una de ellas, eliminando los bloques del visto cuarto, como sigue:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

VISTA: La Ley Orgánica de Presupuesto No.531, del 20 de diciembre de 1969.

VISTA: La Ley No. 8-92, del 13 de abril del 1992, que Pone Bajo la Dependencia de la Junta Central Electoral, la Dirección General de la Cédula de Identidad y Electoral, las Oficinas y Agencias Expedidoras de Cédulas, Oficina Central del Estado Civil y las Oficialías del Estado Civil,.

VISTA: La Ley No.46-97, del 18 de febrero del 1997, que Otorga Autonomía Administrativa y Presupuestaria del Poder Judicial y Legislativo,.

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

VISTA: La Ley No.10-04, del 20 de enero del 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana,.

VISTA: La Ley No.194-04, del 28 de julio del 2004, que Dispone que la Procuraduría General de la República, Ministerio Público y Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Gozarán de Autonomía Presupuestaria y Administrativa,.

- d) Debemos señalar que en el proyecto de ley hemos podido observar que los artículos presentan una inadecuada redacción en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.2, que habla sobre las “**Formas Verbales**” que en todo proyecto de ley la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba tal como establece en su literal “**b) Preferir el presente al futuro.... Y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente**”, por lo que proponemos sustituir el uso de términos futuros realizando los siguientes cambios en todo el texto del proyecto, específicamente en los lugares que se indican a continuación:

- **Artículo 3**, línea 3, sustituir “remitirá” por “remite”.
 - **Artículo 4**, línea 1, sustituir “asignará” por “asigna”, línea 8, sustituir “serán” por “son”. Notamos que este artículo está dividido en dos párrafos, los cuales no están enumerados en ese sentido, sugerimos enumerarlo de la forma siguiente:
Párrafo I. El Contralor General de la República.....
Párrafo II. El Tesorero Nacional...
En ese mismo orden, el Párrafo I, línea 1, sustituir “tendrá” por “tiene”. Párrafo II, línea 1, sustituir “transferirá” por “transfiere”, línea 5, sustituir “día feriado” por “días no laborables”, línea 7, sustituir “deberá” por “debe”.
 - **Artículo 5**, línea 2, sustituir “transferirá” por “transfiere”.
 - **Artículo 6**, línea 2, sustituir “castigará” por “castiga”, línea 4 y 5, sustituir “aplicará” por “aplica”.
-
- **Artículo 7**, línea 2, sustituir “formulará” por “formula”, línea 4, sustituir “será” por “es”, línea 5, sustituir “cesarán” por “cesan”, línea 6, sustituir “considerarán” por “consideran”.

- e) Del análisis del artículo 1 se desprende que posee una inadecuada e incomprensible redacción, en primer término, emplea la frase “**A partir de la puesta en vigencia de la presente ley**”, en su parte inicial, cuando es recomendable por los manuales de técnicas legislativas evitar las menciones incoherentes y más aun las que pertenecen a disposiciones generales, como el caso de la especie; en segundo término, el **mandato “del presupuesto de ingreso internos...”** es incoherente con el sentido del texto.

Por otra parte el párrafo del artículo hace referencia a la prohibición a que el Poder Ejecutivo no podrá reducir los porcentajes establecidos en la ley. En este sentido, se comprende que el proyecto hace alusión a una cuestión de hecho, en referencia a la consignación realizada por el P. E. en el presupuesto, cuya tendencia es a proponer la aprobación de porcentajes menores a los establecidos en las leyes, sin embargo, a partir de lo establecido en la Constitución de la República, (ver. Art.115, Párrafo III), el P. E. no puede realizar reducción de porcentajes, ni en el proceso de aprobación del Presupuesto General de la Nación ni durante su ejecución, por lo que este mandato resulta completamente contrario al ordenamiento jurídico dominicano, en el entendido de que quien puede realizar reducción de porcentajes es el Congreso Nacional, sustentado en el proceso legislativo normal que opera en el país. Por lo que sugerimos eliminar el párrafo.

Dado lo explicado, sugerimos una redacción del artículo 1:

Artículo 1.- La Junta Central Electoral, entidad con autonomía económica y presupuestaria, recibirá del presupuesto de Ingresos Internos, incluyendo los ingresos adicionales y recargos establecidos en el presupuesto de ingresos y Ley de Gastos Públicos, los porcentajes establecidos en esta ley, de la siguiente forma:

- a. **No menos de un dos punto quince por ciento (2.15%) en los años no electorales.**
- b. **No menos del dos punto ochenta y ocho por ciento (2.88%) en los años de elecciones Congresuales y Municipales.**
- c. **No menos del tres punto cero ocho por ciento (3.08%), en los años de elecciones presidenciales.**
- d. **Una partida especial de un veinticinco por ciento (25%) adicional, en los casos en que sea necesaria la celebración de una segunda vuelta, de la suma total correspondiente al presupuesto asignado a la Junta Central Electoral en ese año, el cual es entregado a más tardar diez días después de la proclama.**

- e. **Las partidas consignadas por la Ley 275-97 a los Partidos Políticos continúan rigiéndose por lo establecido en la misma.**

En el caso del numeral d), sin embargo, aduce un serio problema de aplicación de la norma Jurídica, dado que el otorgamiento de un 25% adicional, sobre el presupuesto para el año presidencial, requeriría de la aprobación de una ley particular de transferencia, tal como lo establece la Constitución de la República, pues de forma normal, el Poder Ejecutivo no puede transferir fondos de un capítulo a otro.

Por lo tanto, dadas estas problemáticas de aplicación, lo ideal sería la creación de un presupuesto que prevea esta eventualidad, aumentando el porcentaje en los años electorales. Sugerimos así la eliminación del literal d) y el aumento del porcentaje, en una cantidad a discutir.

- f) En torno al Artículo 3, su redacción y contenido aducen una problemática procedimental que culmina supeditando el presupuesto interno de la entidad a la decisión política del Poder Ejecutivo, esto así, dado que si bien la Junta debe elaborar su presupuesto, este no debe ser enviado a ONAPRES, para ser incluido en el presupuesto general, a partir del hecho de que, en el caso de que se trata, solo se establecería un capítulo consignando los fondos, siendo la Junta, a partir de su condición de entidad autónoma del Estado, quien debe publicar el presupuesto.

En lo que se refiere al párrafo del artículo 3, en el que, en caso de no aprobación del presupuesto y ejecución del presupuesto del año anterior, ordena una transferencia de un 20% al presupuesto del año, resulta, asimismo, incongruente, a partir de que la consignación o aumento presupuestario solo se ejecuta sobre la base de la aprobación de una ley particular que ordene transferencia de un capítulo a otro.

Aunque en este caso pueden generarse problemáticas presupuestarias, lo correcto es el sometimiento de una ley que ordene transferencias fondos. Situación que, sin embargo, no sería adecuado establecer un mandato congresional previo en la presente norma. Por lo que sugerimos eliminar el párrafo.

Dado todo lo analizado, sugerimos una nueva redacción del artículo 3, que establezca la obligatoriedad de la preparación anual del presupuesto.

Artículo 3. La Junta Central Electoral tiene la responsabilidad de elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, siempre ajustado a lo establecido en la presente Ley.

- g) En torno al artículo 4, este se torna incomprensible, a partir del hecho de que pretende establecer la forma de la asignación presupuestaria, diferenciando años electorales y no electorales, pero aplicando una redacción inadecuada, siendo

estas dos disposiciones que deben estar separadas. Sugerimos así una la división del artículo en dos, a saber.

Artículo 4. En los años no electorales, el presupuesto aprobado a la Junta Central Electoral será entregado, por la Oficina Nacional de Presupuesto, a mas tardar el día veinte (20) de cada mes, en partidas de una doceava parte de la suma global establecida.

Artículo 5. En los años electorales, sea este de elecciones presidenciales o congresuales y municipales, el presupuesto aprobado a la Junta Central Electoral será entregado, por la Oficina Nacional de Presupuesto, entre los meses de enero y mayo.

- h) En cuanto a los párrafos del artículo 4, sugerimos que estos sean convertidos en artículos, a partir de que estos son mandatos directos, no apostillas aclarativas o excepcionales.
- i) Frente a lo establecido por el artículo 6 y una serie de disposiciones de destitución y multas, sería ideal abocarse a un estudio pormenorizado, pues consideramos en estos casos, que las penas podrían resultar ser excesivas, a partir del hecho que podría tratarse de una omisión, o una acción circunstancial, que necesariamente no conlleve acciones de peculado, ni enriquecimiento personal.
- j) Eliminar el **Artículo Noveno**, fundamentándonos en el numeral 6.4. Modificación, literal b), del Manual de Técnica Legislativa, que reza así: **“La modificación de la ley debe ser hecha con toda precisión, identificándose de manera certera la ley o disposición legal que se modifica”**.
- k) Así mismo y atendiendo a lo antes expresado en el Manual de Técnica Legislativa, y demás enunciaciones en referencia, proponemos insertar un artículo en el proyecto de ley, que diga así:

Artículo 10: La presente Ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

Análisis de Impacto

La presente ley, que concede montos presupuestarios a consignar en el presupuesto general de la nación a la Junta Central Electoral, se enmarca dentro del proceso paulatino de descentralización y desarrollo de las entidades del Estado.

Por su naturaleza, la Junta debe poseer una legislación que establezca con claridad los montos específicos a consignar en el Presupuesto, garantizando, el libre y sin cortapisas, desenvolvimiento económico de tan importante institución garantista del ejercicio de elección y la democracia en la República Dominicana.

Por tanto, creemos que esta Ley en su impacto social, puede resultar en beneficio de la democracia del país, contribuyendo con el desarrollo de la institución

Análisis Constitucional

Sin menoscabo de los análisis técnicos anteriormente realizados y la redacción alterna expresada, en materia constitucional queremos expresarle lo siguiente:

El presente proyecto, donde se establece la autonomía económica y presupuestaria de la Junta Central Electoral, fue sometido por el Dr. Julio César Castaños Guzmán, Presidente de la Junta Central Electoral, el 12 de diciembre de 2007, se colocó en agenda para consideración y enviado a comisiones el 13 del mismo mes.

El sometimiento iniciado por la Junta Central Electoral se realizó amparado en el literal *d* del artículo 38 de la Constitución de la República, el cual reza: *d) Junta Central Electoral en asuntos electorales.*

Si bien la Junta invocó el artículo 38 en su numeral *d* para someter el presente proyecto, tal iniciativa da lugar a una serie de consideración.

En primer término, se comprende que el citado artículo genera una limitación a las atribuciones de esta entidad estatal, supeditando sus iniciativas legislativas a *Asuntos Electorales*, comprendiéndose por *asuntos electorales*, lo concerniente exclusivamente a la organización, supervisión, vigilancia y ejecución del proceso eleccionario del presidente de la República, legisladores, síndicos y regidores.

La limitación aduce que, aun la junta poseyendo otras atribuciones, tales como todo lo concerniente a los actos del Estado Civil y su administración interna, el mandato no es extensivo a las demás facultades legales, sino a los preceptos constitucionales establecidos en el artículo 92 de nuestra Carta Magna, o sea, dirigir las elecciones.

En este sentido, el proyecto objeto de estudio busca establecer una autonomía económica y presupuestaria de la entidad, lo que constituye la búsqueda de una organización del funcionamiento autonómico interno.

Así, la iniciativa objeto de estudio, por su naturaleza organizativa intestina e institucional, queda al margen de los que se consideran asuntos electorales, a partir del hecho de que disposiciones autonómicas internas, no guardan relación en sí con la celebración y dirección de las elecciones, a las que se refiere limitativamente la Constitución de la República.

A partir de lo explicado y en el entendido de que la temática no es propia de asuntos electorales, consideramos que, en consecuencia, el Senado de la República quedó irregularmente apoderado, siendo así un apoderamiento incongruente que no puede dar pie al conocimiento del presente proyecto, dado que por su inobservancia constitucional, podría resultar en una Ley violatoria a los procedimientos legislativos instituidos.

Ante la posible problemática constitucional, nuestra sugerencia se avoca a recomendar un rechazo del proyecto, pero al mismo tiempo, el empoderamiento de la misma comisión para su presentación ante el pleno, como una iniciativa legislativa regular y constitucionalmente iniciada.

Atentamente,

Welnel D. Féliz. F.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa