

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán D.N.

DETEREL 089/2017.

A la : Comisión Bicameral.

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de Ley Orgánica del
Régimen Electoral.

Ref. : Oficio No. 001041 de fecha 14 de marzo de 2017
Expediente No. 00241 -2017-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 Ley Orgánica del Régimen Electoral.

SEGUNDO: Este proyecto proviene de La Junta Central Electoral.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece: "*Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o 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 112 de la Constitución de la República, que establece: *"Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública, el régimen electoral; el régimen económico financiero, el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa ; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza, Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos tercera partes de los presentes en ambas cámara"*.

IMPACTO DE LA VIGENCIA

Esta iniciativa legislativa que busca regular el sistema electoral en la República Dominicana tiene como finalidad reestructurar el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos técnicos electorales, por medio de los cuales los electores podrán expresar su voluntad política en votos "no modificados" adecuados a los nuevos tiempos, que a su vez se convierten en escaños o poder público.

El proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral establece los derechos de ciudadanía de elegir y ser elegidos, que son ejercidos en los procesos electorales con la participación de los partidos políticos y agrupaciones políticas, debidamente constituidos de conformidad con la Constitución y las Leyes a través del desarrollo de procedimientos y el funcionamiento y competencias de la Junta Central Electoral como máximo ente responsable de la organización de los comicios, en ese sentido entendemos oportuna la modificación de esta ley a fin de garantizar los principios de legalidad, transparencia, libertad y equidad.

LEGISLACION COMPARADA

El proyecto de ley modifica el régimen electoral vigente, en ese sentido debemos señalar que al estudiar la legislación de otros países hemos podido observar lo siguiente:

MEXICO: El sistema electoral mexicano a nivel federal lo componen el Instituto Nacional Electoral, una autoridad administrativa regulada en el artículo 41 de la Constitución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una autoridad jurisdiccional que se encuentra regulada por el artículo 99 constitucional y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos

Electoral, organismo especializado de la Procuraduría General de la República, encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal.

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público e independiente en sus decisiones y funcionamiento, encargado principalmente de organizar las elecciones federales y locales, estas últimas en coordinación con las autoridades electorales de las entidades federativas. El INE tiene sus oficinas centrales en el Distrito Federal y para cumplir con sus fines en todo el país, cuenta con representaciones en las capitales de las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, llamadas juntas locales y distritales ejecutivas, respectivamente.

El Consejo General es el máximo órgano de dirección del INE y está integrado por:

- Once miembros con derecho a voz y voto, llamados Consejeros Electorales (uno de ellos funge como presidente del Consejo)
- Los consejeros del Poder Legislativo. Uno por cada grupo parlamentario presente en el Congreso (con voz, pero sin voto)
- Los representantes de los partidos políticos nacionales con registro (con voz, pero sin voto) y,
- El Secretario Ejecutivo del INE (con voz pero sin derecho a voto).

Además de organizar las elecciones, el INE también se encarga de:

- Administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales, en ese sentido, debemos señalar que este control no se encuentra en nuestra legislación. Los controles de los medios de comunicación en el proyecto objeto de nuestro estudio se limita a todo los partidos políticos en cuanto a tiempo de inicial y de finalizar la campaña.
- Revisar y ajustar el número de distritos electorales a nivel federal.
- Organizar y mantener actualizado el Registro Federal de Electores.
- Entregar los recursos que por ley les corresponden a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y vigilar que los usen adecuadamente.

Costa Rica: El régimen electoral está compuesto por un conjunto de normativas que incluyen disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos y la jurisprudencia creada por el Tribunal Superior Electoral a lo largo de su historia. Sin embargo, los componentes fundamentales se encuentran en la Constitución Política y el Código Electoral, vigentes desde 1949 y 1952, respectivamente.

El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano Constitucional superior en materia electoral y por lo tanto responsable de la organización, dirección y vigilancia de todos los actos relativos al sufragio. Las resoluciones que dicte no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato, de lo que se desprende la absoluta independencia de que goza en cuanto a sus atribuciones. Está integrado por tres Magistrados(as) Propietarios(as) y seis Suplentes; sin embargo, un año antes y seis meses después de la fecha de unas elecciones generales, dos de los suplentes pasan a ser propietarios para integrar un Tribunal de cinco miembros. Los Magistrados(as) son nombrados por la Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus votos, y su período es de seis años, pudiendo ser reelectos.

Las designaciones de los candidatos están contempladas en el artículo 74 del Código Electoral, el cual dice: "... **los partidos políticos inscritos designarán a sus candidatos a la Presidencia y las Vicepresidencias de la República, a la Asamblea Legislativa, a una Asamblea Constituyente y a cargos municipales según lo prescriban sus propios estatutos. Estas designaciones deberán ser ratificadas por la asamblea correspondiente de los partidos según el caso...**". Dentro de las formas de designación está la "convención", que es utilizada generalmente por los partidos mayoritarios y en la cual participan precandidatos previamente inscritos en sus respectivos partidos y votan sus simpatizantes en todo el país. En todo caso, como puede advertirse, cualquiera que sea la forma que indiquen los estatutos internos de los partidos políticos, las candidaturas deben ser ratificadas por la Asamblea Nacional. Para mejor proveer debe indicarse que Costa Rica está dividida en 7 provincias, 81 cantones, 473 distritos administrativos y 2 018 distritos electorales. De acuerdo con el artículo 67 del Código Electoral, los partidos políticos, en su organización deben comprender: a. Una asamblea (distrito) en cada distrito administrativo, formada por los electores de cada distrito afiliados al partido. b. Una asamblea cantonal en cada cantón, constituida por cinco delegados de cada distrito, electos por las respectivas asambleas de distrito. c. Una asamblea provincial en cada provincia, integrada por cinco delegados de cada una de las asambleas cantonales de la respectiva provincia. d. Una asamblea nacional como autoridad máxima del partido, integrada por diez delegados de cada asamblea provincial. e. Un comité ejecutivo, designado por cada asamblea, integrado al menos por una presidencia, una secretaría y una tesorería con sus respectivas suplencias; además, contará con una persona.

En el capítulo V del Código Electoral se contempla las fusiones y coaliciones de partidos: Un partido puede fusionarse con otro u otros en forma plena o por absorción; la fusión plena tiene como objetivo la creación de una nueva agrupación diferente a todos los partidos agrupados; la fusión por absorción se da cuando uno o varios partidos inscritos se unen a otros

sin que por ello surja una nueva agrupación. En ambos tipos de fusión los efectos son irreversibles y no se requiere cumplir de nuevo con las exigencias de las adhesiones. En el caso de las coaliciones, pueden ser parciales o totales; los partidos políticos podrán coaligarse con el exclusivo propósito de presentar candidaturas comunes en una determinada elección. Para inscribir una coalición no se requiere presentar nuevamente adhesiones; los partidos coaligados deberán mantener su identidad y cumplir con los requisitos para permanecer vigentes durante la existencia de la coalición. La coalición se puede cancelar por común acuerdo de los partidos coaligados, por retiro de algunos partidos, quedando al final un solo partido integrando la coalición o bien una vez concluido el proceso electoral para el que fue inscrito la coalición.

Equidad de género El Código Electoral establece en el artículo 2, que la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano con reconocimiento en toda la comunidad democrática, representativa, participativa e inclusiva. Contempla como requisito fundamental para la participación el principio de paridad, garantizando así que todas las delegaciones, nóminas y órganos pares de un partido deberán estar integrados por igual cantidad de hombres que de mujeres. En el caso de nóminas, delegaciones u órganos impares, la diferencia entre hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Además, todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina; En la iniciativa legislativa propone que el principio de equidad de género este establecido un 50% para los hombres y un 50% para las mujeres en las candidaturas para los Diputados y regidurías.

ANÁLISIS LEGAL

Después de analizar el Proyecto de Ley en el aspecto legal ENTENDEMOS pertinente hacer las siguientes observaciones:

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 prohija la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de las normativas existentes sobre el objeto de la nueva ley. De igual manera *para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden: por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico.* En tal sentido, observamos que el presente proyecto de ley los antecedentes legales no presentan lo anteriormente

señalado, en razón de lo antes dicho sugerimos colocar los vistos. Ver redacción:

VISTA: La Constitución de la República;

VISTA: Ley No. 275-97, del 21 de diciembre de 1997, Ley Electoral;

VISTO: El Reglamento del Senado de la República.

2. Hemos observado que el artículo 236, establece la sanción administrativa establecida en salarios mínimos, "Artículo 236.- Le será aplicada sanción administrativa de uno (1) a doscientos (200) SALARIOS MÍNIMOS,..." La fórmula correcta de establecer las sanciones en nuestra legislación es en base al salario mínimo establecido en el sector público, no es pertinente establecer cantidad o montos de dinero, esto en razón de mantener la vigencia en la norma en el tiempo, la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba. Por lo que sugerimos adecuar los siguientes artículos:

Artículo 238.-Falsedad en Materia Electoral. Serán castigados con las penas establecidas en el Artículo 147 del Código Penal y multa RD\$3,000.00 a RD\$15,000.00 las personas que en una solicitud de reconocimiento de partido hagan declaración falsa con respecto al número de sus afiliados.

Serán castigados con la pena del mínimo de reclusión, es decir dos (2) años de reclusión y multa de RD\$5,000.00 a RD\$20,000.00.

Artículo 239.- Otras falsedades y otros crímenes electorales. Serán castigados con las penas establecidas en el citado Artículo147 del Código Penal y multa de RD\$3,000.00 a RD\$15,000.00;

Artículo 240.- Delitos Electorales. Serán castigados con prisión correccional de seis (6) meses a dos (2) años y con multa de RD\$2,000.00 a RD\$5,000.00;

Artículo 241.- Otros Delitos Electorales. Serán castigados con prisión correccional de tres (3) meses a un (1) año y multa de RD\$2,000.00 a RD\$5,000.00;

Artículo 242.-Delito de coartar el derecho de elegir. Serán castigados con prisión correccional de un (1) mes a seis (6) meses y multa de RD\$1,000.00 a RD\$3,000.00 los que teniendo a sus órdenes o a su

servicio empleados, trabajadores y otros individuos con derecho de elegir, incurrieren en cualquiera de los hechos siguiente...”

3. En cuanto al artículo 236, numeral 2), establece: *El ciudadano o la ciudadana que realizara una inscripción en el padrón electoral en un lugar diferente al que se reside, además de declararse nula la inscripción.* En cuanto a esto tenemos a bien señalarle que este artículo tiende a crear inseguridad jurídica, en virtud de que no existe la certeza de cómo será implementado, en virtud de que el establecimiento de la residencia de la persona no tiene un procedimiento para su reconocimiento, por lo que resulta ambiguo su colocación como infracción, por lo que sugerimos su eliminación, ya que ponen en riesgo la seguridad jurídica.
4. En cuanto al artículo 236, numeral 7), *Los partidos o agrupaciones políticas, candidatos o candidatas que realizaran actos y usos de medios ANÓNIMOS, sea cual fuere su naturaleza.* En cuanto a esto tenemos a bien decirle que el término (*anónimo*) resulta muy ambiguo, como sancionar algo o alguien que es desconocido, lo pertinente es colocar una palabra más llana clara y específica, que determine la infracción, es decir, que es lo que realiza de manera anónima, que requiere un régimen de consecuencia, en ese sentido debemos sugerir una nueva redacción que aclare que uso es los que se está sancionando.
5. En cuanto al artículo 236, numeral 8) estable: *Los partidos o agrupaciones políticas, candidatos o candidatas que no presenten o participen en los debates, a quienes hayan sido formalmente convocados, salvo que pueda justificar causa de fuerza mayor.* En cuanto a esto tenemos a bien decirle que no es posible sancionar a un candidato o candidata, por no asistir a un debate, pues el mismo no está obligado asistir al mismo en razón que no existe un régimen que establezca la obligatoriedad de dicha sanción, a menos que la Junta Central Electoral lo disponga en su marco regulatorio, ya que las disposiciones relativas a las infracciones y sanciones constituyen la garantía de la ejecución de la ley. Sin un régimen claro de consecuencias las leyes se convierten en declaraciones de convivencia, sujeto a la voluntad y valores de las personas, por tanto sugerimos readecuar este artículo, para evitar vulnerar el principio de legalidad y de los derechos fundamentales de las personas como ya más arriba lo hemos explicado.

Análisis Constitucional

En referencia al numeral 8 del artículo 236, Sección II, Título XXIV sobre medidas cautelares, las sanciones administrativas electorales y las

infracciones jurisdiccionales electorales, el cual indica de manera textual lo siguiente:

Artículo 236.- Le será aplicada sanción administrativa de uno (1) a doscientos (200) salarios mínimos, los que incurrieren en las siguientes faltas:

...

8) Los partidos o agrupaciones políticas, candidatos o candidatas que no presenten o participen en los debates, a quienes hayan sido formalmente convocados, salvo que pueda justificar causa de fuerza mayor.

Una vez establecido lo que indica por la iniciativa objeto de este informe, veremos lo expresado por la parte capital del artículo 49 en la Constitución dominicana de 2015, acerca del derecho fundamental a la Libertad de Expresión e Información:

Artículo 49.- Libertad de Expresión e Información. Toda persona tiene el derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa..."

A partir de lo indicado por este precepto constitucional, y como observamos en el análisis legal de esta iniciativa donde se determinó que no existe dentro de la propuesta de ley una norma que exija a los partidos o agrupaciones políticas a participar en los debates, es improcedente aplicar una sanción administrativa o de cualquier otra índole, pues estaríamos transgrediendo el derecho fundamental a la libre expresión del pensamiento, pretendiendo imponer la asistencia de los partidos o agrupaciones políticas a los debates y ante su negativa aplicar una sanción de tal índole, pues entendemos que ante la ausencia de normas que no se lo exijan, estos bien pudieran abstenerse de asistir a los referidos debates si no desearan expresar su opinión con respecto a un tema determinado.

En ese sentido, sugerimos a la Comisión Encargada del estudio de la iniciativa de marras, ponderar el aspecto que consideramos de relevancia constitucional, en aras de garantizar el derecho fundamental establecido por el artículo 49 de la Constitución.

Análisis de Técnica Legislativa

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral. TENEMOS a bien hacer las siguientes observaciones:

1. En relación al encabezado del proyecto de ley que dice de la siguiente manera: "El Congreso Nacional, en nombre de la República ha dado la siguiente ley".

Es preciso adecuar el mismo en virtud de lo que establece el numeral 4.1.1.1., del Manual de Técnica Legislativa y el artículo 108 de la Constitución que reza:

1.1 Artículo 108.- Encabezados de las leyes. Las leyes y resoluciones bicamerales se encabezarán así: "El Congreso Nacional. En nombre de la República".

2. Hemos observado en relación al título del proyecto que dice de la siguiente manera: Proyecto de Ley del Régimen Electoral No.

Sugerimos que el mismo sea sustituido por "*Ley Orgánica del Régimen Electoral*"; para que dicho título sea conforme al Manual de Técnica Legislativa del Senado en virtud de lo que establece el numeral 4.1.1.2. que dice lo siguiente: "*El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley*".

3. En cuanto a los considerandos hemos notado que el mismo carece de estos; que no son más que las motivaciones que tiene el legislador para sostener y justificar el texto que propone según lo establece el Manual de Técnica Legislativa en su numeral 4.1.1.3. por lo cual sugerimos una redacción de los mismos y numerarlos tal cual el siguiente ejemplo:

"CONSIDERANDO PRIMERO:

CONSIDERANDO SEGUNDO:..."

4.El Manual de Técnica Legislativa en lo, referente a la Parte Normativa, establece que la ley debe contener en su Capítulo I, las disposiciones iniciales, que no son más que disposiciones de carácter informativo, a saber: el objeto, ámbito de aplicación de la ley, etc., todas las leyes, sin excepción deben poseer un objeto, sin que su extensión, alcance, obligaciones, brevedad, sencillez o particularidad sean razones para no adicionarlos, en ese sentido sugerimos, que el capítulo I sea destinado a lo más arriba señalado.

Ejemplo:

CAPITULO I 4.1 DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Artículo 1.- Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto.....

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley es aplicable en todo el territorio de la República Dominicana.

5. Hemos observado que el proyecto de ley contiene epígrafes, sin embargo hemos observado que algunos artículos no contienen, 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.

5.1. Referente a los artículos de este proyecto algunos están redactados de forma correcta otros no. Al respecto es puntual señalar que los artículos deben ser claros y precisos, debiendo expresar con toda precisión el mandato, y para evitar ambigüedades en sus ideas, por lo que sugerimos hacerlo en virtud de lo establecido en la Constitución de la República.

5.2 Cambios de literales a numerales. En todos los artículos del proyecto donde se utilicen literales, recomendamos sustituirlos por numerales y también sean eliminadas todas las viñetas que se encuentren en este proyecto para mantener una homogeneidad con la Constitución. (*Artículo 7, 9, 40 y 101*).

Por ejemplo:

“Artículo 40.- Funcionarios de los Colegios Electorales”:

1- *Para ser funcionario de un colegio electoral es preciso:*

a) *ser elector del municipio.*

6. Hemos observado que el proyecto de ley contiene títulos y secciones, sin embargo hemos observado que algunos títulos no contienen secciones ni capítulos, por lo que sugerimos le sea agregado a todos los casos necesarios de todo el texto normativo, en virtud de lo que establece la estructura de un texto legal. Entre otras cosas nos dice que los títulos pueden emplearse sin que necesariamente las leyes estén divididas en libros como estructura superior, pero no sustituyen a los capítulos, mientras que los capítulos pueden emplearse para subdividir a los títulos, sin embargo las secciones no se deben utilizar en solitario o de forma independiente sino que cuelgan o dependen

del capítulo: si no hay un capítulo previo, no puede haber una sección. Recomendamos que se respete el orden jerárquico estructural y la homogenización como principio de las técnicas legislativa es obligatorio utilizar correctamente las estructuras internas siguiendo el modelo adoptado por la Constitución de 2015.

7. Los artículos 247 y 248 son disposiciones finales. Estos artículos establecen la fórmula genérica e indeterminada de las derogaciones *“esta ley deroga cualquiera otra ley o parte de ley que le sean contrarias”*, pues las mismas generan incertidumbre y le restan calidad a la ley, SUGERIMOS *precisar las leyes, indicando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, evitándose así las derogaciones genéricas e indeterminadas y colocar la entrada en vigencia de la misma.*

Por ejemplo:

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Derogación.

Segunda. Entrada en vigencia. *“Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurrido los plazos fijados en el Código Civil Dominicano”*

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto técnico legislativo ENTENDEMOS que no procede insertar en el sistema legislativo nacional dicho proyecto, por lo tanto, SOMOS DE OPINION, que la Comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, tomando en cuenta los elementos antes indicados.

Atentamente,

Wenel D. Félix
Director.

WF/l-c-tl