



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 025/2018.

A la : Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos.

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

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Legislativa Interina.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley mediante el cual se crea el Instituto Superior de Formación Electoral y de Estado Civil (ISFEEC).

Referencia : Oficio No.001858 de fecha 12 de marzo del 2018
Expediente No. 00560-2018-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 del proyecto de ley:

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley mediante el cual se crea el Instituto Superior de Formación Electoral y de Estado Civil (ISFEEC)

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por los señores **Félix Ramón Bautista Rosario**, senador de la república, por la provincia San Juan, depositado en fecha 06 de febrero del 2018.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional 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."***



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

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 en las siguientes disposiciones legales:

1. **Vista:** La Constitución de la Republica;
2. **Vista:** La Ley 275-97, del 21 de diciembre de 1997, del Régimen Electoral de la Republica Dominicana;
3. **Vista:** La Ley 139-01, del 13 de agosto de 2001, de Educación Superior, Ciencia y Tecnología;
4. **Vista:** La Ley 1-12, del 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;
5. **Vista:** El Acta No. 27/06 de la Junta Central Electoral, del 29 de noviembre de 2006, que aprueba la creación de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil;
6. **Vista:** El Acta No. 04/2013 de la Junta Central Electoral, del 19 de marzo de 2013, que aprueba la conversión de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil en Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil;
7. **Vista:** El Resolución No. 04/2014 de la Junta Central Electoral, del 21 de noviembre de 2014, que aprueba el Reglamento y Plan Estratégico del Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil;



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

Impacto de Vigencia.

Es de importante crear mecanismos que permitan una mayor apertura del sistema electoral para la inclusión y representación de nuevos actores políticos y sociales, asegurando la equidad de género en materia de acceso a los puestos de decisiones y estructuras partidarias, con la creación de este instituto superior de formación electoral se da un paso de avance para alcanzar un mejor Estado Social y Democrático de Derecho en el que se fomente la participación activa de la población en los asuntos electorales y políticos de la nación.

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. En cuanto al artículo 1, del presente proyecto de ley que establece: **Art. 1. Creación.- Se crea el Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC), "ADSCRITO" a la Junta Central Electoral, con categoría de centro de educación superior.** En cuanto a esto tenemos a bien señalar que la Ley No. 247-12. del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública, establece los requisitos en cuanto a la creación de Organismos Autónomos y Descentralizados:

"Artículo 50.- Concepto. Los organismos autónomos y descentralizados son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea.

Artículo 51.- Requisitos de creación de un organismo autónomo y descentralizado. La ley que cree un organismo autónomo y descentralizado del Estado contendrá:

1. El señalamiento preciso de su misión, competencias y actividades a su cargo;
2. La autonomía y prerrogativas que se le otorgan;
3. La descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos;
4. Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones;



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

5. *Los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el ministerio u órgano de adscripción respectivo*

- 1.1. La Ley No. 247-12, en su artículo 51, define lo concerniente a los organismos autónomos y descentralizados, sus requisitos y forma de creación, requisitos que debemos señalar que el campo de esfera de aplicación de esta norma no le son aplicable a esta ley, en virtud, de que solamente pueden estar adscritos los organismos autónomos y descentralizados.
- 1.2. La Constitución de la República define la Junta Central Electoral en su artículo 122 y dice: "La Junta Central Electoral es un *órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera...*", es decir es una figura jurídica exclusiva, en virtud de que la misma es independiente y aunque es un organismo especial del gobierno de la República Dominicana encargado de velar por un democrático e imparcial proceso electoral, además administrar el registro civil, el estado civil de todos los ciudadanos dominicanos, no se encuentra regulada por la ley No. No. 247-12, es el mandato constitucional y su ley quienes la regulan, por lo que sugerimos sustituir la palabra **ADSCRITO** por **DEPENDIENTE**, para que en lo adelante se lea de la siguiente manera: "...este instituto será dependiente de la Junta Central Electoral."
2. En otro orden, hemos observado que el artículo 6, del presente proyecto de ley establece el *órgano rector, la creación del Consejo Directivo del Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC)*, que estará integrado: El consejo académico, el Presidente de la JCE, presidente ex officio, Un magistrado designado por el pleno de la JCE, coordinador del consejo, Director de la ISFEEC, Director de Finanzas, Director de Recursos Humanos, Director Nacional de Elecciones, Director Nacional De Registro Civil JCE, Director de Informática de la JCE, Es oportuno señalar la integración de este Consejo, en virtud, de que los criterios para su conformación dada la naturaleza de sus atribuciones, no comprendemos la selección de alguno de sus miembros, por lo que sugerimos sea observado este elemento, a fin de definir cuáles son los criterios de su conformación.
- 2.1. En ese mismo sentido, debemos señalar que artículo 17 establece que: El Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC) estará dirigida por los siguientes órganos: Consejo Directivo, Dirección, Departamento de Asuntos Académicos, Unidad de Recursos Humanos, Unidad Administrativa y Financiera, Unidad de Relaciones Públicas y Difusión Institucional, Unidad de Protocolo, Unidad de Planificación, Unidad de Informática. En tal virtud, debemos señalar que estas últimas unidades internas a la luz del aspecto legal y técnico, no deben ser creadas mediante ley, las mismas deben ser establecidas por el reglamento



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

conforme a los criterios establecidos en la ley de la Junta Central Electoral, dictar el reglamento interno para su funcionamiento y de los demás órganos electorales dependientes, artículo 6, literal d); y de conformidad con los principios rectores y reglas básicas de organización y funcionamiento de la Administración Pública.

3. El Capítulo IV habla de los departamentos encargados del funcionamiento del Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC) estableciendo en su artículo 26 los órganos de apoyo y de ejecución para dar cumplimiento a los objetivos dispuestos para la Escuela, a través de los departamentos y unidades que señala el proyecto.

3.1 En ese sentido debemos señalar que la organización interna de la escuela no puede ser regulada mediante ley, en virtud de que son estructuras dinámicas propias de las atribuciones administrativas del órgano.

3.2. El tribunal Constitucional se ha referido en su Sentencia TC-0033-2012 de fecha 15 de agosto del 2012, estableció un precedente de suma importancia al definir los criterios que determinan las materias que están dentro de la esfera de una ley y los criterios que pertenecen a los reglamentos.

"El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo, es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta." Por tanto, ningún reglamento puede modificar una disposición previamente establecida en una ley, ya que la administración pública no puede atribuirse facultades que le corresponden al poder legislativo.

3.3 El reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario. Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones, es por esta razón que entendemos que las estructuras interna de este instituto debe ser establecido mediante Reglamento interno de la Junta Centra Electoral, quien tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia de acuerdo a la Constitución de la República en su artículo 212 que dice:

"Artículo 212. Junta Central Electoral. La junta Central electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las



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

asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismo de participación popular establecido por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.

3.4 En ese orden, atendiendo a lo antes señalado Recomendamos, eliminar las estructuras de organización interna del Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil.

Análisis Constitucional

Luego del análisis y estudio del Proyecto de Ley mediante el cual se crea el Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil, hacemos las siguientes acotaciones:

1.- El artículo 1 del proyecto crea el **Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC)**, adscrito a la Junta Central Electoral, con categoría de centro de educación superior.

2.- Entendemos que el término adscripción no es el correcto, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional el término adscripción es propio para creación de organismos autónomos y descentralizados del Estado, en el contexto de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, lo que conlleva proveer el órgano de personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera y técnica.

3.- En este sentido la atribución para crear mediante ley esos tipos de organismos, viene dada por el **artículo 141 de la Constitución**, el cual dispone:

"La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública".

4.- En el caso que nos ocupa la Junta Central Electoral no forma parte de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, la Junta es un órgano extra poder.

5.- Nuestro Tribunal Constitucional mediante la sentencia No. 0305/14, de fecha 22 diciembre del 2014, preciso en señalar que los órganos extra-poder son creados directamente por la Constitución para actualizar y perfeccionar el principio de la separación de los poderes, los cuales surgen de la necesidad de separar determinadas funciones públicas de los procesos normales de gobierno. En ese sentido: "a. Constituyen órganos fundamentales del Estado, pues están situados en el vértice de la



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

organización política, en posición de relativa paridad e independencia respecto de los poderes públicos tradicionales; b. escapan a toda línea jerárquica y a los controles de vigilancia y tutela jurídica de la autoridad rectora de la Administración Pública; c. reciben directamente de la Constitución el estatus y competencias esenciales que definen su posición institucional en la estructura del Estado; y d. concretan externamente las formas de gobierno y el Estado manifiesta a través de ellos su voluntad con la máxima eficacia formal. e. Los parámetros bajo los cuales ejercen sus funciones no pasan por los criterios inmediatos del momento, sino que, al ser órganos troncales o supremos, preservan el equilibrio institucional de la República y participan con los poderes tradicionales en la dirección política del Estado".

5.- Por todo lo anteriormente señalado recomendamos que se sustituya el término adscripción por **dependencia**, entonces el **Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC)**, será dependiente de la Junta Central Electoral, con categoría de centro de educación superior.

Análisis de Técnica Legislativa

Luego de análisis y estudio del proyecto de ley mediante el cual se crea el Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC) en cuanto al aspecto de la técnica legislativa, **TENEMOS** a bien hacer las siguientes observaciones:

En cuanto a los considerandos que conforman el presente proyecto de ley, debemos señalar lo siguiente:

Es preciso enumerar los mismos en virtud de lo que establece el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, que reza: **"Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos"**, por lo cual sugerimos una redacción alterna de los mismos y numerarlos tal cual el siguiente modelo:

"CONSIDERANDO PRIMERO:....."

"CONSIDERANDO SEGUNDO:..."

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.



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

Ejemplo:

CAPITULO I
DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Artículo 1.- Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto establecer e institucionalizar un plan único nacional de formación en materia electoral y del registro del Estado Civil, a través de la creación Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para todo el territorio nacional.

En relación a los **artículos**, observamos que utilizan la abreviatura "Art". Para referirse a los mismo, al respecto es preciso señalar que en la redacción de los textos normativos debe de evitarse el uso de abreviaturas, ya que las mismas no corresponde a un lenguaje técnico legislativo, por lo que recomendamos que sea colocado el nombre completo, "**Artículo.**"_ Hemos observado que algunos artículos no contienen "**epígrafes**", que no es más que un pequeño título que sintetiza en contenido del artículo, debiendo ser colocado en cada artículo que conforma el texto normativo; ejemplo:

Art. 12.- El Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC) reglamentará las normas de medición y evaluación de las calidades de los docentes facilitadores y formadores, para ocupar los diferentes puestos de la función o interesados en ingresar en la institución.

Artículo 12.- El Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil (ISFEEC) reglamentará las normas de medición y evaluación de las calidades de los docentes facilitadores y formadores, para ocupar los diferentes puestos de la función o interesados en ingresar en la institución.

Sugerimos cambiar de literales a numerales en todos los artículos del proyecto donde se utilicen literales, ya que los literales son estructuras menores del numeral. También sugerimos que sean eliminadas todas las viñetas que presentan el proyecto de ley, ya que su utilización no es propia de la redacción de los textos normativos, aparte de preservar la homogeneidad con la Constitución de la República. (*Artículo 3 7, 9, etc.*).
Ejemplo;

- 1.....
- 2.....
- 3.....



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

Observamos en los artículos que la redacción de los mismos es incorrecta, al expresar las razones o finalidad y luego el mandato. Al respecto es preciso señalar que los artículos deben de expresar mandatos directos de hacer o no hacer, sin la necesidad de mediar previamente la razón o justificación del mismo. Ejemplo del mismo observemos el siguiente artículo.

Art. 3. Planes y Programas.- Con la finalidad de que la capacitación sea integral y continua, el Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil formulará y en su caso ejecutará los planes y programas de formación, actualización y difusión dirigidos de manera particular a los siguientes segmentos:

- a) Magistrados (as) y sus suplentes;
- b) Oficiales del Estado Civil y sus suplentes;
- c) Miembros de las Juntas Electorales y sus suplentes;
- d) Otros funcionarios electorales y del Registro del Estado Civil;
- e) Personal administrativo de la Junta Central Electoral y sus dependencias, coordinación con el Departamento de Recursos Humanos;
- f) La ciudadanía en general.

Recomendación de redacción alterna:

"Artículo. 3. Planes y Programas.- El Instituto Superior de Formación Electoral y del Estado Civil formulará y ejecutará los planes y programas de formación, actualización y difusión dirigidos a:

- 1. Magistrados (as) y sus suplentes;*
- 2. Oficiales del Estado Civil y sus suplentes;*
- 3. Miembros de las Juntas Electorales y sus suplentes;*
- 4. Funcionarios electorales y del Registro del Estado Civil;*
- 5. Personal administrativo de la Junta Central Electoral y sus dependencias, en coordinación con el Departamento de Recursos Humanos;*
- 6. Los ciudadanos y ciudadanas en general."*

5. En lo referente a las disposiciones finales de este proyecto que hace referencia a la entrada en vigencia sugerimos que se adecúe a la formula usada actualmente para que se lea de la siguiente manera:

DISPOSICIONES FINALES

5.1. "Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y trascurrido los plazos fijados en el Código Civil Dominicano".



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

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto técnico legislativo **ENTENDEMOS** 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