



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
19 de marzo de 2019

DETEREL 060/2019.

A la : Comisión Permanente de **Justicias y Derechos Humanos.**

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

Cc : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Interina.

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

Asunto : Opinión sobre el proyecto de Ley de Participación Igualitaria entre Hombres y Mujeres en La Administración Pública y Poderes del Estado.

Ref. : Oficio **No. 000042**, Exp. **00941-2019-PLO-SE**, de Fecha **11/03/19**.

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: El proyecto trata sobre la Ley de Participación Igualitaria entre Hombres y Mujeres en La Administración Pública y Poderes del Estado.

SEGUNDO: Este fue presentado por el señor **Félix Ramón Bautista Rosario**, Senador de la República por la provincia San Juan.

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 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.



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

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;

Legislación Comparada

La iniciativa legislativa objeto de nuestro estudio, fue comparada con otras legislaciones, donde pudimos observar en el ámbito internacional, la Ley de Igualdad Española que en cuanto al tema de las candidaturas establece lo siguiente: "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". En ese sentido establece un sistema en donde un 40% de cada sexo debe tener la presentación de candidaturas, dejando un margen de un 20 por ciento para la presentación de las candidaturas, además exonera de dicha obligación a las candidaturas que se presenten en determinados territorios, tomando como base principal el porcentaje poblacional, es decir, el número de habitantes.

El precitado texto español fue objeto de una sentencia de control constitucional, a través de la sentencia STC/12/2008, en la que se establece la conformidad de la norma completa con el texto constitucional. Sobre la cuota equilibrada dijo 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".



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

Impacto de la Vigencia

La iniciativa legislativa, busca garantizar el equilibrio en la participación entre hombres y mujeres, tomando como base nuestra Carta Magna, a fin de preservar la equidad en las medidas de empleos, en la selección en los partidos políticos de los candidatos de elección popular, este proyecto trae consigo una discriminación positiva, que es un instrumento clave de una política de reducción de las desigualdades entre los diferentes grupos sociales, que tiene como objetivo promover una mayor igualdad de hecho que garantice a los miembros de los grupos con desventaja una verdadera igualdad de oportunidades, es decir reducir o eliminar las prácticas discriminatorias contra sectores excluidos, por lo que el establecimiento de estas cuotas a la participación de la mujer de manera equilibrada con los hombre en empleos públicos y las candidaturas, pretende aumentar la representación de las mujeres a través de un trato preferencial.

Sin embargo, se debe observar que por tratar de garantizar un equilibrio entre mujeres y hombres, no se establezca medidas que discriminen al hombre, porque de lo que se trata es de trato igualitario no que la discriminación cambie su dirección, por lo que hacemos un llamado a esta observación, en virtud de que el artículo 53 de la norma dice: **"El diseño e implementación del el Programa de Equidad de la Administración Pública deberá quedar concluidos en el plazo no mayor de seis (06) meses, contados a partir de la promulgación de esta Ley.** En ese sentido, estaríamos hablando de cambios en las nóminas de empleado para lograr ese equilibrio, es decir "desempleo" de esa cuota de hombres y mujeres que superen la cantidad.

Análisis Constitucional

La Iniciativa legislativa propone la participación igualitaria de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, tomando como base lo que dispone el artículo 39.5 de la Constitución de la República. **"El Estado debe garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para la instancia de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado"**

"Artículo 12.- El Poder Ejecutivo deberá asegurar que el Ministerio de Estado de la Mujer:

- a) Participe, en el conjunto de las instituciones competentes, en la planificación estratégica, económica y social para garantizar el enfoque de género y el cumplimiento de la presente ley.
- b) Garantice la presencia y participación de las mujeres que integren las



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

instituciones del Estado, así mismo en Organismo e Instituciones Internacionales de carácter gubernamental especializados en los distintos aspectos de la condición de la mujer,

- c) Promueva la firma y ratificación de Instrumentos Internacionales, por el Estado relativo al derecho de la mujer, así como garantizar el seguimiento de los mismos. Este artículo tiene su fundamento en la garantía constitucional de la participación equilibrada.

Análisis Legal

El proyecto de ley en el aspecto legal, hemos observado lo siguiente:

1. El artículo 23 de la iniciativa en su numeral 2 establece la distribución de género en los diferentes departamentos de la institución, en tal sentido debemos señalar que el derecho al trabajo debe ser garantizado, en virtud de que es un derecho fundamental humano por el que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, sin discriminación, en ese sentido dicho artículo es un atentado al empleo, porque sugerir que se deben llenar las plazas en igual cantidad de hombres que por mujeres, pone en riesgo el empleo de muchas personas.

2. El Artículo 50 establece: "A los fines de garantizar una real y efectiva participación social y política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones se regirá por el principio de paridad que implica la integración del 50% de mujeres y el 50% de hombres, utilizando el mecanismo de alternabilidad por sexo."

La iniciativa legislativa que se propone establece un sistema de paridad, con el fin de garantizar la participación igualitaria de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, tomando como base lo que dispone el artículo 39.5 de la Constitución de la República. Sin embargo, debemos señalar que nuestra Carta magna se refiere al principio de participación equilibrada, no igualitaria, y dicho equilibrio es posible obtenerlo mediante una propuesta más flexible.

Es importante señalar que el Tribunal Constitucional se ha referido sobre el tema, mediante 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



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

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



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

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".

Es oportuno señalar que el referido texto, a través de una acción de amparo, el Tribunal Superior Electoral, en su sentencia TSE 10/2013 estableció que 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, porque 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. El Tribunal estableció que para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa se puede establecer estándares mínimos. Así mismo dijo: "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".

En ese sentido, hemos observado que la sentencia del Tribunal Superior Electoral le hace un frente al criterio establecido por el Tribunal Constitucional al señalar que el texto lo que dice 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 Tribunal Constitucional establece la norma impugnada "cuota mínima de candidatura femenina en la nominación de los partidos políticos".

Finalmente, debemos señalar que las normas vigentes, nos lleva a concluir que un sistema equilibrado, como el de la propuesta española, de candidaturas



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

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 40% 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".

Análisis de la Técnica Legislativa

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, de forma separada y ordenado cronológicamente, bajo el respeto de la jerarquía de la norma que integra el sistema jurídico, en ese sentido observamos que varios de los vistos del proyecto no establecen el nombre correcto de la norma y no cumple con los criterios técnicos sugeridos, por lo que recomendamos sustituirlo por los siguientes:

"VISTA: La Constitución de la República Dominicana

VISTA: La Carta de las Naciones Unidas, del año 1945;

VISTA: 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;

VISTA: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, del año 1948;

VISTA: La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer del año 1952;



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

VISTA: El Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del año 1966;

VISTA: La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del año 1967;

VISTA: La Convención Americana sobre Derechos Humanos " Pacto de San José", del año 1969;

VISTA: La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) del año 1979, y su protocolo facultativo;

VISTA: La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, del año 1993;

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. La iniciativa legislativa 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 título identificativo del contenido de los artículos un epígrafe.

3. El artículo 54 del proyecto de ley establece: -. Se deroga parcialmente el artículo 68 de la Ley Electoral No. 275-97, para que en lo adelante su párrafo tercero se lea de la siguiente manera:

4. "Artículo 68.- 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



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

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."

5. En tal sentido, debemos señalar que el artículo 54 se refiere a una derogación, sin embargo las derogaciones son disposiciones que suprimen total o parcialmente un texto jurídico, en el caso en especie, al observar el contenido del artículo hemos contactado que estamos frente a una modificación del artículo, que son los cambios que se introducen en el texto, los cuales de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa debe cumplir con ciertas reglas tales como: debe ser expresa, precisa, sustituyendo íntegramente una parte del texto de la ley, Esta parte no debe ser menor que un párrafo, inciso o apartado; y aunque se quiera sustituir solamente una palabra o frase, igualmente se le dará forma de sustitución integral de una parte de la escala indicada.

6. 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 que se elimine la fórmula genérica derogatoria que contrario a aportar crea inseguridad jurídica, en tal sentido sugerimos la siguiente redacción alterna:

DISPOSICIONES FINALES

Único .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.

Después de haber estudiado el proyecto en los aspectos Constitucional, Legal y de Técnica Legislativa, en tal sentido, sugerimos a la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, observando los elementos antes indicados.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF/nc