

# Propuesta de Participación Ciudadana frente a los Proyectos de Leyes de Partidos y Agrupaciones Políticas y de Régimen Electoral



**PARTICIPACION  
CIUDADANA**  
*Movimiento cívico no partidista*





**PARTICIPACION  
CIUDADANA**  
*Movimiento cívico no partidista*

## **Propuesta de Participación Ciudadana frente a los Proyectos de Leyes de Partidos y Agrupaciones Políticas y de Régimen Electoral**

### **Contenido**

Introducción.....	4
1. Necesidad de un Pacto Político Social.....	6
2. Sobre el Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas de la Junta Central Electoral.....	6
a) Aspectos que por su importancia deben preservarse en el Proyecto de Ley.....	7
b) Sugerencias de Participación Ciudadana sobre el Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas.....	10
3. Sobre el Proyecto de Ley de Régimen Electoral de la Junta Central Electoral.....	13

## Introducción

En casi un cuarto de siglo el movimiento cívico Participación Ciudadana ha militado sin tregua en los esfuerzos de la sociedad dominicana por concretar una profunda reforma política que fortalezca la institucionalidad democrática y rescate la actividad política cada vez más vinculada a la corrupción y a un sistema de impunidad que generaliza la descomposición social, incrementa la inseguridad y retrasa el desarrollo nacional.

Por más de dos décadas hemos participado en numerosos procesos de concertación política y social por una Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas que ya resulta impostergable a la luz de la crisis política en que está sumida la nación como consecuencia del enorme escándalo de sobornos y financiación ilegal por parte de la empresa brasileña Odebrecht, precedido de muchos otros, como los sobornos en la compra de los aviones Tucano. Hoy día, República Dominicana es uno de los cinco países latinoamericanos que aún no cuenta con una ley de partidos políticos no obstante estar en el ranking de los países que tienen más partidos políticos en América Latina.

Los planteamientos fundamentales de la Ley de Partidos ya aparecieron en la concertación político-social promovida por la Fundación Siglo 21 en 1993, en el Diálogo Nacional de 1998-99, en los proyectos de la Comisión para Reforma y Modernización del Estado en el 1999 y del Consejo Nacional de Reforma del Estado en el 2001, así como en el Pacto PLD-PRD del 2009 para la Reforma Constitucional y en un compromiso asumido por los candidatos presidenciales en la campaña electoral del 2012. Ya es tiempo de pasar de la promesa a la concretización sin que nadie pretenda burlarse de tantos consensos y energías político-sociales. En estos momentos no se trata solamente de dotar al

país de una Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas sino además de aprobar una nueva Ley de Régimen Electoral cónsono con la Constitución del 2010. Estas nuevas leyes son requeridas por mandato constitucional y ya el Congreso Nacional lleva siete años de atraso en el cumplimiento de su obligación constitucional al respecto. Aunque se trata de dos leyes, ambas son indispensables para la institucionalidad democrática, fuertemente disminuida en los últimos años.

## **1. Necesidad de un Pacto Político Social**

Por la trascendencia de las reformas que deben introducir estas leyes, ambas de naturaleza orgánica, es necesario un gran pacto político-social, que debe anteceder las indiscutibles facultades del Congreso Nacional. Así ha ocurrido con todas las leyes fundamentales aprobadas en las últimas décadas, desde la de Estrategia Nacional de Desarrollo, la que creó el Sistema Nacional de Seguridad Social, el Código Laboral, las de Educación, Salud y Medio Ambiente, hasta las de la Policía Nacional, de Salarios del Estado, de la Función Pública y Defensoría del Pueblo, entre muchas otras. Muchos de los actuales congresistas, apoyaron la búsqueda de ese consenso en espacios diferentes a los que brinda el Congreso Nacional.

El pacto político es imprescindible porque todos sabemos que aquí no basta la aprobación de leyes, que es imprescindible un compromiso adicional para su cumplimiento, y porque en las actuales circunstancias se requiere una amplia voluntad de los diversos sectores políticos y sociales para poner límites a la corrupción y la impunidad generalizadas. El pacto que proponemos no es en detrimento de nadie, sino para el fortalecimiento de todos y debería ser coordinado y conducido por la actual Junta Central Electoral (JCE), autora de los proyectos de leyes que nos ocupan.

## **2. Sobre el Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas de la Junta Central Electoral**

Desde su primera introducción al Congreso en el 2011, hemos respaldado el proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas de la JCE, porque recoge los aspectos fundamentales consensuados en múltiples escenarios sociales, como los arriba indicados. También porque incorpora muchas de las experiencias latinoamericanas en actualización de la legislación

electoral, a lo que contribuyó el hecho de que el proyecto fuera elaborado por una comisión de expertos regionales contratados por la JCE con la Organización de Estados Americanos, partiendo de los consensos nacionales anteriores y volviendo a consultar a partidos y sectores sociales.

A continuación presentamos, primero, algunas disposiciones del proyecto que apoyamos sin ningún tipo de reservas y que por su importancia deben ser resaltadas, para luego, enumerar algunas modificaciones que proponemos, no para disminuir sus alcances, sino para enfatizar su carácter normativo, ampliar su contenido democrático y la prevención de los delitos electorales, sobre todo cuando implican la corrupción, la malversación y el abuso de los recursos, lo que es una doble iniquidad al conllevar un esfuerzo por burlar la libertad de conciencia de la ciudadanía.

### **a) Aspectos que por su importancia deben preservarse en el Proyecto de Ley**

#### **Dentro del Título I, Objetos, Definiciones, Principios y Funciones:**

- 1.** Prohibición de afiliación a partidos de los militares, policías, jueces, fiscales y de los miembros del Tribunal Electoral, de la JCE y de las juntas electorales municipales.
- 2.** Que nadie pueda afiliarse a más de un partido; y que una nueva afiliación elimine la anterior. Obligación de los partidos de registrar y mantener actualizado cada año ante la JCE su padrón de miembros.
- 3.** Respetar la integridad e independencia de las organizaciones de la sociedad civil.
- 4.** Rendir cuentas de sus actividades y actos adminis-

trativos a sus afiliados, a las autoridades electorales y a la sociedad.

**5.** Fomentar la formación política y cívica de sus afiliados y de la ciudadanía.

**6.** Entre las prohibiciones resaltan las de influir por amenazas, coacciones o dádivas para obtener votos o provocar abstención de electores, despojo de candidaturas ganadas, imponer deducciones de salarios, utilizar bienes y fondos públicos, y concurrir aliados a otro partido en su primera elección nacional tras su constitución legal.

### **Dentro de los títulos II y III, sobre Estatutos y Educación Política:**

**7.** Garantizar la democracia interna, igualdad de derechos y deberes y ejercicio político transparente, como fundamento partidario.

**8.** Renovación de los organismos directivos y escogencia de candidatos por votación periódica y universal de sus miembros, precisando el quórum requerido y su registro en la JCE.

**9.** Establecer un sistema y un organismo para la educación política, a la que tendrá que destinarse el 25% del financiamiento estatal.

### **Dentro del Título IV, sobre Precampañas Electorales (Primarias):**

**10.** Establecimiento de las elecciones Primarias de los partidos para escoger candidatos, entre 1 año y 7 meses antes de cada elección nacional, con fecha determinada por organismos competentes.

**11.** El partido podrá organizar su elección primaria

o pedir que lo haga la JCE, en cuyo caso el costo se deducirá de la cuota de financiamiento estatal. En cualquier caso, la JCE estará obligada a supervisarla y fiscalizarla. El padrón a utilizarse será decidido a voluntad de los organismos de cada partido. Los precandidatos podrán sumar hasta el triple de los cargos a escoger y serán notificados a la JCE, 45 días antes de la votación. Todo acorde con los estatutos y reglamentos. No se podrá despojar a los elegidos.

**12.** Permite realizar propaganda para las elecciones internas en los medios de comunicación, mítines y concentraciones bajo techo, cara a cara, reuniones y otras actividades que concentren miembros y simpatizantes de los partidos. También en las casas, vehículos y oficinas particulares, mediante afiches, camisetas, teléfono, internet y correos. Se prohíbe la propaganda con pinturas en las vías públicas

### **Dentro del Título V: sobre Patrimonio y Finanzas:**

**13.** Aparte de la cuota estatal destinada a los partidos, se declara ilícito cualquier financiamiento, directo o indirecto, de todos los organismos del Estado, y de las empresas públicas y de las de capital extranjero o mixto.

**14.** Del financiamiento estatal, el 25% será destinado a formación y educación política y cívica, el 50% para gastos administrativos, y el 25% para apoyar la organización de los procesos electorales de dirigentes y candidatos.

**15.** En los diez primeros días del mes de febrero de cada año los partidos deberán presentar a la JCE un presupuesto desglosado como condición para recibir el financiamiento estatal.

**16.** Los partidos sólo podrán recibir contribuciones de personas naturales, y la nómina de los contribuyentes

deberá colocarse en la web de internet. Se declaran ilícitas las contribuciones de gobiernos e instituciones extranjeras, salvo académicas para fines educativos, así como las provenientes de actividades ilícitas y de personas subordinadas.

**17.** Se crea en la JCE una unidad especializada de control financiero de los partidos para supervisar el financiamiento y el tope de gastos de precampañas y campañas, con mecanismos de control; especifica que los partidos tendrán un sistema de contabilidad detallado de ingresos y egresos, que incluya los aportes en especie, con un tesorero o secretario de finanzas previamente designado, con una cuenta única. Y que debe estar disponible para las autoridades, militantes y ciudadanía. Se indican los gastos permitidos.

**18.** Se precisan las restricciones del financiamiento estatal para los que reciban contribuciones prohibidas, no lleven los mecanismos y sistemas de contabilidad, realicen gastos no permitidos y no establezcan la cuenta única.

**19.** Independientemente de las penalidades que estén establecidas en las leyes y el código penal, se establecen multas que oscilan entre 50 y 200 salarios mínimos por las violaciones de esta ley y multa del doble del monto que reciban de financiamiento ilegal.

## **b) Sugerencias de Participación Ciudadana sobre el Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas**

**1.** Que todos los partidos apoyen la apertura de un espacio creado, coordinado y conducido por la JCE, con el apoyo de todos los poderes del Estado y con participación de la ciudadanía, para la búsqueda de consenso sobre los planteamientos fundamentales que debe contener la Ley de Partido y Agrupaciones Políticas y

la Ley de Régimen Electoral.

**2.** Deber de los partidos de establecer mecanismos que garanticen la democracia interna y la equidad de género en todos sus organismos, cumpliendo con el mandato establecido en el artículo 39, ordinal 5, de la Constitución, que obliga al Estado a garantizar y promover la participación equilibrada de mujeres y hombres, con sanciones efectivas en caso de violación. También mecanismos anti-fraudes en la escogencia de precandidatos y candidatos a cargos electivos, como por ejemplo que cuando una mujer sea electa y renuncie, deba ser sustituida por otra mujer.

**3.** Los mecanismos estatutarios de los partidos tienen que incluir sanciones efectivas a las violaciones de la ley.

**4.** Que los mecanismos anti-fraudes en la elección de candidaturas se extiendan a la escogencia de los dirigentes de los partidos.

**5.** Los partidos sólo deben poder reservarse hasta el 10% de las candidaturas para otorgarlas a altos dirigentes y aliados, bajo aprobación de los organismos competentes, pero respetando las disposiciones del artículo 39, ordinal 5, de la Constitución en cuanto a la participación equilibrada de mujeres y hombres.

**6.** Establecer límites del tiempo de las campañas electorales nacionales y primarias para que nadie pueda pagar publicidad para cargos electivos en los medios de comunicación, en manifestaciones callejeras y vías públicas antes de 3 meses de la elección correspondiente, con sanciones disuasorias.

**7.** Que la propaganda permitida en los medios de comunicación para las elecciones primarias se restrinja a los de la jurisdicción de elección, y que no incluya

vallas ni afiches fijados en las vías públicas. Y debe incluir límites de gastos por candidaturas, con presupuesto e información disponible, como forma de abaratar el costo de las campañas y hacerlas más equitativas.

**8.** Que en el párrafo I del Artículo 53 junto a la prohibición de recibir financiamiento de empresas públicas y de capital extranjero, se incluyan todas las empresas privadas, para que sea coherente con el artículo 56 que lo restringe a las personas naturales.

**9.** Que sea menos desproporcionado el financiamiento estatal a los partidos y más cercano a la equidad que manda la Constitución; que en vez del 80% para los que obtengan más del 5% de los votos, sea el 70%, y más escalonado, para que, por ejemplo, no haya tanta diferencia entre uno que obtenga 5% de los votos, y el que reciba el 4%.

**10.** Que la extinción definitiva de un partido político sea automática después de haber agotado su tercer reconocimiento, en vez de dos como indica el proyecto.

**11.** La Constitución impone a los partidos el principio de democracia interna, por lo cual la selección tanto de autoridades de los partidos como de los candidatos a puestos electivos, debe ser decisión de sus miembros y no de sus cúpulas. Eso es lo que significa el principio de democracia interna, que puede ejercerse a través del voto directo de cada miembro o a través del voto indirecto cuando se eligen delegados, pero siempre teniendo en su origen el voto de los miembros. Todos los demás mecanismos, como las encuestas, deben ser eliminados.

### **3. Sobre el Proyecto de Ley de Régimen Electoral de la Junta Central Electoral**

Este proyecto de ley, distinto al de Partidos y Agrupaciones Políticas, requiere de modificaciones más profundas, pues buena parte del mismo no constituye más que copia de la actual Ley 275/97, cuya obsolescencia es indiscutible.

De todas formas, en Participación Ciudadana hemos identificado algunos aspectos que ameritan indiscutiblemente de una reforma profunda, y nos permitimos identificarlos a continuación:

**1.** Debe derogarse la disposición que exige que los todos los miembros de la JCE sean abogados. Antes del 2010 era razonable pues este órgano, además de administrar las elecciones, ejercía funciones jurisdiccionales para dirimir los conflictos electorales. Sin embargo, la Constitución del 2010 creó el Tribunal Superior Electoral y pasó a éste dichas funciones jurisdiccionales, dejando al órgano electoral con funciones puramente administrativas. Se propone modificar el artículo 7 para abrir las posibilidades de poder ser miembro de la JCE a profesionales no solo de las ciencias jurídicas, sino también de las sociales, económicas, financieras, administración, informática, ingeniería industrial y de procesos. La Constitución no exige que sean abogados, como si lo exige para ser miembro del Tribunal Superior Electoral.

**2.** El artículo 211 constitucional establece que la JCE tiene la obligación de garantizar la objetividad de las elecciones. Cuando se nombra a una persona que es miembro de un partido político para integrar el órgano electoral, se rompe con ese principio de objetividad. Por lo tanto proponemos modificar el párrafo I del artículo 7 para establecer que no se podrá haber pertenecido a un partido por lo menos durante los últimos

dos años antes de su designación.

**3.** La JCE es un órgano colegiado pero sabemos que en el pasado no ha funcionado como tal y en gran medida se debe al presidencialismo existente en la actual Ley 275/97, que se repite y se amplía en el proyecto de ley. Proponemos modificar el proyecto para devolver al pleno de la JCE la mayor parte de los poderes, pudiendo éste delegarlo entre sus miembros. La presidencia quedaría como vocera y representante del órgano, además de convocar al pleno, dirigir sus debates, someter a votación y dar seguimiento al cumplimiento de sus decisiones. Las modificaciones deben ser introducidas en los artículos 8 y 9 del proyecto.

**4.** Debe concederse a una mayoría de los partidos y agrupaciones políticas reconocidas la facultad de poder solicitar al presidente de la JCE la convocatoria del Pleno para conocer y decidir de los temas identificados en dicha solicitud.

**5.** Debe adecuarse el texto del proyecto a la implementación de nuevas tecnologías, que serían reglamentadas por la JCE. Estas aprobaciones deben seguir los formalismos establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública No. 200/04 para la aprobación de normas de carácter general, básicamente relacionados a la publicidad de los borradores de los reglamentos, para dotar el proceso de la transparencia y la legitimidad necesarias en estos temas tan delicados.

**6.** El proyecto en su artículo 104 pretende volver al sistema de listas cerradas y bloqueadas en las elecciones congresuales y municipales, dejando sin efecto el voto preferencial. Esta modificación sería un retroceso significativo cuando la expectativa ha sido ampliar el voto preferencial, ya aplicado en la elección de diputados, a la elección de regidores. Por el contrario, la ley debe consolidar esta conquista del elector, y

además eliminar el arrastre de senadores y alcaldes, para que se pueda votar por el senador de un partido y el diputado de otro, y por el alcalde de un partido y el regidor de otro. Las dificultades en el conteo de los votos a nivel de diputados y de regidores deben vencerse a través de la tecnología correcta, implementada a tiempo. Por igual, la competencia que ocurre por el voto preferencial entre candidatos de un mismo partido es saludable y beneficia al elector, siempre y cuando no se utilice campaña sucia y negativa y se establezcan límites a los tiempos y gastos de campaña. Debe considerarse, además, que en lo adelante las elecciones municipales se celebraran el tercer mes de febrero, en forma separada, por lo que no volverán a juntarse en un mismo día con las elecciones a diputados, reduciendo el nivel de complejidad.

**7.** Debe mejorarse el sistema de distribución del diputado nacional, cuya finalidad es hacer más plural la Cámara de Diputados, garantizando que los escaños sean distribuidos entre los partidos que no pertenezcan a las dos primeras mayorías. La Constitución manda a que la ley regule la distribución, por lo que sería perfectamente constitucional distribuir los cinco diputados nacionales solo entre los partidos que no hayan obtenido escaños pero hayan obtenido no menos del 1% de los votos válidos emitidos, aunque alguno saque más de uno. Los partidos mayoritarios deben quedar excluidos de esta distribución para que las diputaciones nacionales puedan cumplir el fin para el cual fueron creadas.

**8.** Con respecto a las candidaturas a senadores (as), así como en todas las demás posiciones electivas, debe asegurarse el cumplimiento de las disposiciones del artículo 39, ordinal 5 de la Constitución en el sentido de “garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular.”

**9.** El fin de la campaña electoral está previsto en el proyecto, pero no el inicio de la misma. Entendemos que la duración de la campaña debe estar fijada en la ley, de forma tal que pueda conocerse su duración total, que no debería sobrepasar los 90 días.

**10.** La campaña sucia debe prohibirse y la negativa por lo menos limitarse. Deben definirse ambos conceptos para luego hacer una distinción entre ellas en el sentido de que la campaña sucia, que se basa en la mentira, esté prohibida de manera absoluta, mientras que la campaña negativa, que pretende reducir al candidato contrario con elementos negativos pero verdaderos, solo estaría prohibida cuando lo negativo ocupe un porcentaje mayor, por ejemplo, al 60% de la campaña considerada en forma global.

**11.** Los debates electorales deben estar establecidos en la ley, con facultad para ser organizados por la JCE, como lo establece el proyecto, pero no en forma exclusiva, permitiendo entonces que entidades privadas puedan igualmente organizarlos.

**12.** En el artículo 148 del proyecto debe establecerse la prohibición a los partidos de pagar la asistencia a las actividades de la campaña electoral, con la finalidad de ir eliminando el clientelismo como forma de hacer proselitismo político.

**13.** La publicidad en la campaña electoral debe regularse en la ley para asegurar que se tratará a cada partido y candidato en forma igualitaria. En los medios propiedad o controlado por el Estado la igualdad debe ser absoluta en razón de que es gratuita. En cuanto a la publicidad en medios privados, la igualdad solo admite diferencias por la decisión de los partidos de colocar más o menos publicidad, dentro de los topes que se establezcan, pero en todos los demás aspectos debe ser en términos igualitarios, incluyendo tarifas,

condiciones de pago, descuentos y cualquier otra condición que pueda romper la igualdad. Esto implicaría modificaciones en los artículos 149 y 153 del proyecto.

**14.** La publicidad estatal también debe regularse durante la campaña electoral, en todos los poderes del Estado y en el ámbito municipal, incluyendo los órganos autónomos. Solo debe permitirse publicidad institucional, siempre que esté contemplada en el presupuesto del organismo que la coloque, sin fotos de candidatos y sin que exceda durante los tres meses de la campaña de lo gastado por dicho organismo en promedio en el mismo período de los últimos tres años. También debe restringirse la propaganda a la jurisdicción correspondiente, nacional, provincial y municipal.

**15.** El gasto de asistencia social durante la campaña electoral debe estar contemplado en la Ley General de Presupuesto y no exceder del promedio de lo gastado por este concepto durante los últimos tres años en el mismo período, lo que podría insertarse en el artículo 158 del proyecto. También debe existir una disposición que prohíba la asistencia social a entidades y funcionarios públicos, electos o designados, que no tienen este tipo de actividad entre sus funciones legalmente establecidas, como ocurre con el barrilito, por ejemplo.

**16.** La contratación de empleados públicos, permanentes o temporales, no debe exceder del promedio de empleados contratados durante los últimos tres años en el mismo período. Esto se pudiera incluir en el artículo 158 del proyecto. También debe prohibirse que los funcionarios y empleados públicos utilicen el tiempo laboral para participar en actividades de campaña electoral de cualquier naturaleza.

**17.** No podrán inaugurarse obras públicas durante la campaña electoral, aunque el uso de las obras terminadas estará permitido, lo que pudiera figurar en el

artículo 158 del proyecto.

**18.** El proyecto establece correctamente un tope de gasto electoral, pero lo hace en forma variable para cada partido, en función del total de votos obtenidos por cada uno de ellos, lo que rompe la igualdad y la equidad que manda la Constitución. El tope debe ser igual para todos los partidos, viejos y nuevos, pequeños o grandes, y debe estar relacionado no con el total de votos que obtuvo cada partido sino con el total de votos válidos alcanzados por todos los partidos en cada nivel de elecciones. Podría ser, por ejemplo, cien pesos por cada voto válido. Por ejemplo, a nivel presidencial en las elecciones del 2016 se computaron 4,611,963 votos válidos, que multiplicado por RD\$100.00 daría RD\$461,196,300, como tope para el nivel presidencial y así sucesivamente para cada nivel. Esto implicaría modificar el artículo 166 del proyecto.

**19.** Todos los funcionarios públicos de cualquier naturaleza o jerarquía, electos o designados, que participen como candidatos en unas elecciones, deberán tomar licencia durante el tiempo que dure la campaña electoral.

**20.** El proyecto debe incluir la creación de una Procuraduría Especializada para la Persecución de los Delitos Electorales, integrada por profesionales sin vinculación con los partidos políticos ni el gobierno.

**21.** Dentro del artículo referente a leyes derogadas, debe incluirse el artículo 4 de la Ley 157-13 del 27 de noviembre de 2013, que estableció el sistema d´Hondt para distribución de los escaños.

18 de abril del 2017





**PARTICIPACION  
CIUDADANA**  
*Movimiento cívico no partidista*

Calle Wenceslao Alvarez No. 8, Distrito Nacional,  
Santo Domingo, República Dominicana

Tel.: 809-685-6200

Fax: 809-685-6631

E-mail: [info@pciudadana.org](mailto:info@pciudadana.org)