

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CONSTITUCIÓN 2010: PRINCIPALES RETOS DE LA REFORMA ELECTORAL

Francisco Álvarez Valdez

A. Una nueva Constitución que implicó avances y retrocesos.

El proceso de reforma constitucional nos trajo cambios en materia electoral, y antes de aventurarnos a definir los retos que nos presenta de cara al futuro, es conveniente enlistar los avances y retrocesos en la nueva Constitución.

De cinco artículos que trataban la materia electoral en la Constitución anterior (artículos 88 al 92), pasamos a nueve artículos en la nueva Constitución (artículos 208 a 216).

En los cambios generados el más negativo fue el de volver al sistema de elecciones presidenciales, congresuales y municipales en un mismo año, lo que implicará que el arrastre volverá a ser un factor importante a tener en cuenta en las elecciones dominicanas.

No hay dudas de que los cambios positivos fueron mayores que los negativos, y al respecto podemos mencionar:

1. La separación de las funciones de organización y administración de las elecciones, que quedaron en manos de la Junta Central Electoral, de las funciones contenciosas, que quedaron en manos de un nuevo organismo denominado Tribunal Superior Electoral. La Ley Electoral que se aprobará en el futuro deberá romper el monopolio que tienen los abogados para ser miembros del organismo electoral, pues es obvio que ahora deberá priorizarse en personas con mayores conocimientos administrativos, financieros y tecnológicos.
2. Fortaleció la participación de la ciudadanía a través de la introducción de los referendos.
3. Fijó las elecciones para ser celebradas en día domingo, es decir no laborable, lo que es conveniente para la economía dominicana y para los dominicanos que ejercen el voto en el exterior.
4. Prohibió la celebración de conjunta de elecciones y referendos, para evitar el arrastre.

5. Aumentó el poder reglamentario de la Junta Central Electoral, mencionándolo de manera general en la parte capital del artículo 212, pero sobre todo, particularizando las materias más relevantes al señalar en el párrafo IV del mismo artículo que:

“La Junta Central Electoral velará porque los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y transparencia en la utilización del financiamiento. En consecuencia, tendrá facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.”

6. Al establecer que la designación por el senado de los miembros de la Junta Central Electoral sólo podrá hacerse a través de una mayoría calificada de dos terceras partes de los presente.
7. Al disponer que los miembros del Tribunal Superior Electoral deberán ser designados por el Consejo Nacional de la Magistratura.
8. Al disponer que serán leyes orgánicas aquellas que se refieran a la materia electoral, con lo cual deberán ser aprobadas con la mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara.
9. Al dedicar un artículo (el No. 216) a los partidos políticos, estableciendo el mandato constitucional de aprobar una ley que los regule.

B. Una nueva Constitución que obliga a formular nuevas leyes y reglamentos.

La Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 ha generado un verdadero problema legislativo, pues obliga al Congreso de la República a aprobar una cantidad apreciable de nuevas leyes y a modificar una cantidad aún mayor de otras.

El área electoral no escapó a esta situación y nos permitimos citar a continuación las leyes y reglamentos más importantes que deberán ser aprobados en un futuro muy cercano:

Las leyes más importantes que deberán ser aprobadas son las siguientes:

1. La Ley de Partidos Políticos.
2. La Ley Electoral.
3. La Ley del Tribunal Superior Electoral.

4. La Ley sobre Referendos.

Los reglamentos que deberán ser aprobados son los siguientes:

1. Reglamento del Tribunal Superior Electoral sobre los procedimientos para conocer los casos bajo su competencia.
2. Reglamento del Tribunal Superior Electoral sobre su organización y funcionamiento administrativo y financiero.
3. Reglamento de la Junta Central Electoral sobre la Ley Electoral, en el que se deberá regular los tiempos y gastos de campaña y precampaña, acceso equitativo a los medios de comunicación.

La Junta Central Electoral ha dado un primer paso, que debe ser aplaudido, al someter al conocimiento del Congreso el proyecto de Ley de Partidos Políticos y ha anunciado que en los próximos días someterá el de la Ley Electoral. Resulta indispensable que el Congreso le de prioridad al conocimiento de estos proyectos, que resultan indispensables para la celebración de las próximas elecciones presidenciales, que estarán regidas por la nueva Constitución y deberían en consecuencia ser reguladas de acuerdo a leyes adecuadas a la nueva Constitución.

Igualmente el Consejo Nacional de la Magistratura debería iniciar sus trabajos sin más dilación y comenzar por la designación de los miembros y suplentes del Tribunal Superior Electoral, que es el único de las tres altas cortes, cuyos miembros debe designar el Consejo Nacional de la Magistratura, que no tiene en este momento a nadie que cumpla con sus funciones.

Es cierto que los miembros del Tribunal Constitucional tampoco han sido designados, pero sus funciones son ejercidas por la Suprema Corte de Justicia hasta que se designen los miembros del primero. También es cierto que hay varios jueces de la Suprema Corte de Justicia que sobrepasan la edad de retiro, pero siguen en sus funciones hasta que se designen a sus sustitutos.

No hay duda de que la prioridad debe ser designar a los miembros del Tribunal Superior Electoral, sobre todo teniendo en cuenta que este tribunal deberá aprobar varios reglamentos que le permitan comenzar a funcionar adecuadamente, y no es conveniente que esté embarcado en este tipo de labores en pleno proceso electoral.

C. El proyecto de ley de Partidos y Agrupaciones Políticas.

Debe saludarse la iniciativa de la Junta Central Electoral de someter, como lo ha hecho, un proyecto de ley de Partidos y Agrupaciones Políticas.

Por ser el único de los proyectos sometidos hasta ahora, preferimos limitar el resto de nuestro tiempo a comentar este proyecto, que sin lugar a dudas es uno de los retos que hemos tenido desde siempre, pero ahora por mandato constitucional.

La iniciativa es valiosa y en sentido general se trata de un proyecto positivo, aunque con algunos aspectos que deben ser mejorados.

Su contenido abarca el objeto de la ley y definiciones; propósitos, principios y funciones; formación de los partidos y agrupaciones políticas; derechos y deberes de los partidos y agrupaciones políticas; normas estatutarias; derechos y deberes de los miembros; educación política, precampañas, patrimonio y financiamiento de los partidos, supervisión del fondo de financiamiento, pérdida de la personalidad jurídica y extinción de la personería y penalidades. Algunos aspectos importantes no han sido incluidos en este proyecto bajo la promesa de incluirlos en el proyecto de Ley Electoral que será sometido.

Entre los aspectos positivos que tiene este proyecto, podemos citar los siguientes:

1. Un conjunto de principios y valores que deberán predominar en el régimen de los partidos políticos, entre los que se incluyen los principios democráticos, la libertad, la justicia, la solidaridad, el pluripartidismo, diversidad ideológica, acatamiento de la voluntad de las mayorías, la equidad, la transparencia, la alternabilidad, respeto al derecho de las minorías.
2. Control por parte de la Junta Central Electoral de los miembros de los partidos, lo que le permitirá aplicar la disposición del proyecto que impide que una persona sea miembro de más de un partido. De esta manera los partidos estarán obligados a entregar a la Junta el listado maestro de sus miembros, y mantenerlo actualizado anualmente. De igual forma, deberá entregarse a la Junta Central Electoral y mantenerse actualizado los datos de las personas que integren los organismos de dirección de los partidos y agrupaciones políticas.
3. Obligación de la Junta Central Electoral de supervisar los eventos internos de los partidos.
4. La obligación de asegurar el uso equitativo de los medios de comunicación en las campañas y pre campañas, evitando cualquier discriminación.
5. Asegurar el cumplimiento de la cuota femenina del 33%, no sólo en las candidaturas a posiciones electivas, sino también en los organismos nacionales de dirección de los partidos, con la identificación del mecanismo que garantizará la cuota.
6. Reducir la cantidad de candidaturas que los órganos de los partidos se pueden reservar a un 20%, estableciendo que los acuerdos para estos fines deben establecerse antes de la pre campaña, para poder excluir estas candidaturas de las primarias. No hay dudas de que este porcentaje sigue siendo alto y debería reducirse aún más.

7. Fijar un límite de tiempo a la pre campaña, que deberá iniciar un año antes de las elecciones y terminar siete meses antes, por lo que lo reduce a un máximo de cinco meses. Este tiempo aún es muy largo y debería reducirse a tres meses, que es el mismo tiempo que la ley actual establece para la campaña electoral. Lo importante es obviamente el cumplimiento de la norma.
8. Los partidos deben rendir cuentas a sus miembros, pero además abrir sus informaciones a toda la ciudadanía. Esto es lógico, pues reciben fondos públicos.
9. Control del uso de los fondos públicos por parte de los partidos políticos y sanción en caso de uso inadecuado.
10. Para ganar votos, hacer perder votos al contrario o provocar abstención se prohíbe la violencia, amenazas, coacciones, engaños, desinformación, sobornos, dadivas y el uso de bienes y servicios públicos. Esto es aplicable tanto a las precampañas como a las campañas electorales.
11. Se prohíbe y sanciona despojar a un precandidato ganador de su candidatura.
12. Se prohíbe las campañas negativas y los métodos y expresiones que denigren la condición humana y la dignidad.
13. Se prohíbe que un partido recién aprobado pueda ir aliado a sus primeras elecciones, lo que permitirá probar su real apoyo en la población.
14. Los organismos internos de los partidos deberán renovarse por lo menos cada cuatro años.
15. Se prohíbe la cooptación no autorizada por la ley.
16. Se establece el voto secreto como el mecanismo para la selección de las autoridades y los candidatos, con lo que quedarían suprimidos métodos no democráticos como las aclamaciones y otros.
17. Prohibición de utilizar los bienes y servicios públicos en las campañas y pre campañas, con la única excepción de los fondos públicos que se le otorgan a cada partido en virtud de la ley, y sanción en caso de violación. Además, se pretende prohibir el uso de las inauguraciones de obras públicas durante los seis meses previos a las elecciones, pero el texto debe ser mejorado pues ha quedado muy ambiguo.
18. Prohibición de imponer cuotas a empleados públicos o privados, aún cuando se alegue que se trata de aportes voluntarios.

19. Prohíbe compartir la posición ganada, distribuyendo el período entre dos o más personas.
20. Nadie podrá ser sancionado o expulsado sin cumplir con el debido proceso, que incluye el derecho a ser escuchado.
21. Se enfatiza la obligación de los partidos a trabajar la educación política de sus miembros, por lo que se destina el 25% de los fondos públicos aportados en años no electorales a estos fines.
22. El orden en las listas de elegibles en las boletas electorales se realizará de acuerdo al número de votos obtenidos en las primarias. Incluso, los elegidos en las primarias y los candidatos que hayan sido reservados por las cúpulas, deberán figurar en las boletas en condiciones de igualdad. Sin embargo, no se establece un mecanismo para explicar cómo se haría.
23. Se regulan las pre campañas para prohibir las campañas al aire libre, limitar el proselitismo a lo interno de los partidos, pero permitiendo la participación en los medios. Prohíbe el daño al medio ambiente.

Entendemos que hay temas que pueden ser mejorados y el principal de ellos tiene que ver con el régimen de sanciones, que resulta ser muy benigno, y al respecto señalamos los siguientes casos a título de ejemplos:

1. El fraude electoral se sanciona con la inhabilitación por un período, cuando debería ser con pena privativa de libertad de por lo menos tres a diez años e inhabilitación perpetua, pues este es el más grave de los delitos electorales en que se puede incurrir.
2. En caso de financiamiento ilegal la sanción sería una multa equivalente al doble de la contribución ilícitamente recibida. La sanción debería ser mucho mayor e incluir inhabilitación para ser candidato por lo menos en los siguientes cuatro períodos.
3. La desviación de los fondos públicos aportados a los partidos, para otros fines distintos a los consignados en la ley, se sanciona con la pena establecida en el artículo 408 del código penal. Pero ocurre que este artículo establece dos tipos diferentes de penas, de uno a dos años y de tres a diez años, por lo que debería señalarse que la sanción sería la de tres a diez años, pues se trata de dinero público distraído, y además agregar la inhabilitación perpetua para presentarse como candidato.
4. Los obstáculos que pueda realizar un partido para impedir que las autoridades competentes, la sociedad o los miembros de los partidos puedan obtener la información sobre la situación real del partido, se sanciona con multa de de 50 a 100 salarios mínimos del sector público, lo

que representa más un incentivo al obstáculo. Debe fijarse una penalidad económica que disuada este tipo de práctica y además implique sanciones para los responsables personales.

5. El uso del clientelismo, del engaño, la violencia, la coacción, la desinformación, los sobornos, para obtener votos, para restar votos o provocar abstención, se castiga apenas con multa de cien a doscientos salarios mínimos del sector público, lo que resulta totalmente ineficaz. Este tipo de conducta debe implicar sanciones penales e inhabilitación perpetua para ser candidatos.

Algunos otros aspectos deberían ser igualmente revisados y podemos citar entre otros:

1. Permite a los partidos y agrupaciones políticas crear y mantener su propio sistema contable, cuando lo más eficiente es que exista uno uniforme, aplicable a todas entidades, diseñado por la Junta Central Electoral para facilitar la inspección de la información contenida en el sistema.
2. Debería indicarse que las responsabilidades asignadas a la Junta Central Electoral para la supervisión e inspección de la administración de los fondos públicos por parte de los partidos, no implican desplazamiento de las funciones que posee la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Igualmente que la Junta Central Electoral puede utilizar las inspecciones de la Cámara de Cuentas para derivar consecuencias en virtud de lo dispuesto por esta ley, sin necesidad de tener que revalidar dichas inspecciones.
3. Entre los requisitos para optar por una pre candidatura o candidatura se encuentra uno muy curioso que dice: "Que tenga un tiempo de militancia o permanencia mínimo al partido o agrupación política, si así estuviera consignado en los estatutos orgánicos del Partido o agrupación política por la que aspira a postularse." Este requisito debería eliminarse, pues al fin de cuentas son los votos en las primarias lo que deciden si aprueban o no una precandidatura.
4. Una de las novedades en derecho administrativo ha sido la de permitir el acceso directo del ciudadano afectado al Tribunal Superior Administrativo sin tener que agotar la fase administrativa. Sin embargo, en el proyecto se obliga a los miembros de los partidos afectados a recurrir primero a las instancias del partido para poder tener derecho de llegar al Tribunal Superior Electoral. En todo caso debería fijarse un plazo para que la instancia del partido decida la queda del miembro, transcurrido el cual se abre el acceso al Tribunal Superior Electoral.
5. Se deja absoluta libertad a la alta dirección de un partido de imponer cuotas o aportes para poder inscribir una precandidatura, lo que pudiera restringir el acceso a tales precandidaturas a los sectores más pudientes, por lo que deberían establecerse algunos límites a esta facultad.