

Contexto:

En el marco de la discusión actual de la ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) ha considerado oportuno poner a disposición de los actores políticos, legislativos y electorales que intervienen en el debate el siguiente cuadro comparativo, in extenso, donde hacemos una comparación entre el proyecto de la ley de partidos políticos elaborada por la Junta Central Electoral y la redacción alterna del Senado, donde se muestran las coincidencias y divergencias entre ellos, conjuntamente con las observaciones y sugerencias de nuestra institución.

Es necesario destacar que el proyecto de redacción alterna remitido por el Senado a la Cámara de Diputados presenta graves contradicciones con el marco normativo y los avances registrados en el proceso de reforma de la institucionalidad democrática. En ese sentido, consideramos que una eventual normativa de partidos políticos debe ser coherente y adecuada para regular la esfera política dominicana, por lo que nos permitimos resaltar algunos puntos que entendemos deben llevar a reflexión al Congreso para lograr un marco legal adecuado para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales que rigen estas importantes instituciones de la vida nacional.

A continuación presentamos los principales ejes que resultan del análisis entre el proyecto de redacción alterna del Senado y el proyecto de la Junta Central Electoral, de los cuales destacamos: la cuota de la mujer; cuota de la juventud; definición y diferenciación de los conceptos de movimiento, agrupación y partido político; el financiamiento; la democracia interna; las precampañas electorales; los sistemas de sanciones y consecuencias; la educación política, entre otros.

I. Cuota de género y de la juventud.

Una disposición interesante que desarrolla esta redacción alterna, preparada por la comisión especial del Senado, es lo relativo a la participación femenina y/o cuota de género. Actualmente nuestro ordenamiento jurídico y el proyecto presentado por la Junta Central Electoral dispone una reserva de solamente un 33% para escaños a ser ocupados por mujeres.

En el artículo 45 del referido proyecto se estructura la inadmisibilidad de las listas de candidaturas congresuales y municipales si no cumplen con el 40% y 50% de participación femenina, respectivamente; esta medida se contempla de carácter obligatorio.

De la misma forma, en cuanto al orden democrático interno que respecta a la mujer, consideramos oportuno la obligatoriedad de que, ante la renuncia de una candidata a un puesto

de elección popular, deba ser sustituida por otra candidata, consagrando así el principio de igualdad real que debe estimarse de manera transversal en la legislación electoral.

Otra discriminación positiva que formula esta redacción es la cuota de la juventud, indicando que cada agrupación partidaria deberá contar con un mínimo de 10% de candidatos jóvenes, comprendidos hasta los 35 años, como parte de su propuesta de candidaturas.

Entendemos que estas atinadas disposiciones se encaminan al establecimiento de la paridad de género en el sistema político dominicano, lo cual debe constituir un objetivo dinámico, es decir, una intención común a la cual apunten nuestros esfuerzos de diálogo y concienciación para contribuir al fortalecimiento de un Estado social, democrático y de derecho, máxime sobre la base de que la democracia construye su esencia desde la realidad de la igualdad de todas las personas, siendo todas dignas de consideración y respeto y con derecho a intervenir en los asuntos atinentes al conglomerado.

II. Inclusión y diferenciación de los conceptos movimientos, agrupaciones y partidos políticos.

La distinción que hace la redacción alterna del proyecto de ley de partidos políticos en torno a las agrupaciones, partidos y movimientos políticos tiene suma importancia para el orden democrático actual. En el modelo de Estado que tiene nuestra Constitución, se requiere de una participación constante de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por esta razón, saludamos el hecho de que este proyecto legislativo contemple diferencias entre las organizaciones políticas en función de la existente división territorial, lo que permite diversificar la participación política.

Sabemos que los partidos políticos mantendrán su estructura organizativa de carácter nacional. No obstante, los movimientos tendrán carácter municipal, mientras que las agrupaciones serán de carácter provincial, lo que facilitará que las personas puedan ejercer su participación social y política en la vida pública a través de organizaciones consolidadas en cualquier lugar del país, ajustándose a sus posibilidades y necesidades inmediatas.

Mientras que, en el pasado, para que cualquier persona decidiera involucrarse en la esfera política necesariamente debía acudir a los partidos políticos como única institución posible de participación, esta nueva mirada de diferenciación resulta ser más incluyente y se adapta a una cuestión elemental: nuevas formas de militancia de acuerdo a las necesidades puntuales de la ciudadanía.

III. Sobre el financiamiento de los partidos.

En cuanto al modelo de financiamiento a los partidos abordado en el artículo 57 y siguientes, donde se indican los presupuestos relativos al patrimonio de los partidos, agrupaciones y movimientos

políticos, entendemos que se requiere de un ajuste importante en esta redacción ya que la misma se queda estancada en los mismos preceptos de la Ley Electoral No. 275-98, impidiendo que en la reforma actual se incorporen las especificaciones y evolución normativa frente a la realidad política actual.

En el caso de los recursos públicos a recibir, se mantiene el mismo esquema que favorece a los partidos mayoritarios en cuanto a la distribución de los recursos económicos del Estado. El denominado método "80-20", establecido en el artículo 59 privilegia a los partidos mayoritarios y no permite un acceso más equitativo a los recursos proporcionados por el Estado, representando así un freno al desarrollo de los partidos, movimientos y agrupaciones emergentes.

De igual manera, en lo que respecta a las contribuciones de carácter privado, esta redacción alterna continúa desconociendo las recomendaciones que hicieramos en escenarios anteriores, en cuanto al establecimiento de topes de financiamiento por parte de empresas y/o particulares. Entrando en contexto, el párrafo del artículo 61 de esta redacción, indica que dichas contribuciones individuales "no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) del monto máximo correspondiente al partido que reciba mayor asignación de fondos públicos".

En ese sentido, ¿a qué nos referimos cuando indicamos que no se establecen topes de financiamiento? Debemos explicar que este monto puede ser muy variable y dependerá de factores que fluctúan atendiendo a la asignación de fondos públicos y, por ende, dicha retribución podrá variar según los resultados electorales, los cuales no tienen, en ningún escenario, previsibilidad absoluta.

Otro aspecto a resaltar es el hecho de que esta modalidad no combate el clientelismo y las formas asistenciales que pueden formar parte eventualmente del modus operandi de los partidos y agrupaciones políticas en determinados momentos. Por tanto, es menester que un proyecto de ley de partidos especifique montos exactos de financiamiento por parte de quien contribuya individualmente, en atención a los salarios mínimos nacionales, cuya variación no depende de la variables propias que puedan presentarse en un torneo electoral.

De igual manera, es menester exigir no tan sólo la transparencia de publicación que indica la redacción actual, sino una publicitación del origen de los fondos tanto de las personas físicas como las personas morales. Así también, deben aparecer prohibiciones expresas de contribuciones de personas físicas, cuyas personas morales (empresas) hayan favorecido previamente con sus fondos a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas.

Con medidas como la anterior, cuya discusión amerita una mayor profundidad, pueden evitarse los daños continuos que hemos visto en nuestro sistema democrático y que golpean con dureza la institucionalidad y dificultan la necesaria recuperación de la confianza por parte de la ciudadanía en estas instituciones de derecho público.

IV. Regulación de las precampañas.-

Las precampañas electorales constituyen un aspecto positivo de la vida democrática del país. Sin embargo, existen preocupaciones fundadas sobre su financiamiento y duración, específicamente en torno a la posible inequidad que su falta de regulación puede llegar a generar en la competencia electoral, los cuales no se encuentran debidamente acotados y regulados en los proyectos objetos de este análisis. Esta preocupación se refiere al financiamiento proveniente de actividades ilícitas al que pudiera acceder un candidato en su afán por adquirir la mayor promoción personal posible. Esta agravante atenta contra los principios de legalidad de una contienda electoral, por lo que resulta deseable la implementación de mecanismos de control que permitan garantizar el origen lícito de todos los recursos utilizados en una precampaña, en el marco de la ley de lavado de activo.

En otro orden, apuntamos que se necesita mayor democratización de los medios de propaganda política¹ transmitidas en medios de comunicación gubernamentales, ya que en los tiempos de campaña resulta evidente el uso desmedido por parte del gobierno de turno para favorecer a los candidatos del partido de gobierno. La sociedad espera, que la acción correcta sea desde estos espacios, el respeto al pluralismo político y la neutralidad informativa en el período electoral. Insistimos en la necesidad de regular las precampañas electorales de acuerdo con un modelo de austeridad, de reducción de los tiempos y gastos de campaña y de endurecimiento de las sanciones administrativas.

No podemos obviar que la falta de regulación específica de los aspectos financieros de los procesos internos y de las precampañas es uno de los problemas que incide en la equidad de la competencia electoral, ya que deja prácticamente libres a los contendientes de iniciar, gastar y recibir los apoyos que sean y de quien sea durante este periodo.

V. Primarias abiertas o cerradas.-

En cuanto al mecanismo de selección interno de candidatos abordados en el artículo 37 de la redacción alterna por la Comisión Especial, consideramos fundamental indicar que la propuesta elaborada por la Junta Central Electoral contempla en este aspecto los requisitos mínimos que debe establecer una norma de este tipo, salvo algunas mejoras a la forma y contenido del texto que se han propuesto.

Es importante destacar que la Constitución en el artículo 216 establece que “la organización de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución”², y que la Suprema Corte de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional, mediante sentencia del 16 de marzo del 2005 declaró No Conforme con la Constitución la Ley No.

¹ Ver artículo 94 No. Ley 275-97

² República Dominicana. Constitución Política 2015. Artículo 216. Subrayado y resaltado nuestro.

1286-04 del 15 de agosto del 2004, que establecía el sistema de elecciones primarias mediante el voto universal directo y secreto el mismo día para todos los partidos.

El quid de la discusión versa sobre la ponderación de dos aspectos fundamentales que determinan cuál debe ser el grado de intervención del Estado en el fondo y las formas de los partidos y agrupaciones políticas: la libertad de asociación (expresado en la organización de partidos políticos) y el carácter público (función pública que cumplen) de estas organizaciones. Lo verdaderamente importante es garantizar que los mecanismos de la vida orgánica interna de los partidos respondan a un contenido democrático, tanto en lo organizativo como en los procedimientos de elección, sin que ello implique un excesivo intervencionismo por parte del Estado ni tampoco que ello desvirtúe la naturaleza pública de las organizaciones políticas.

A partir de la ponderación de estos dos aspectos es que el Estado determinará su intervención. Es cierto que el partido es una expresión del derecho a la libre asociación política, aunque ya sabemos que esa asociación debe cumplir con determinadas condiciones: democracia interna, objeto lícito, entre otros. Por estas condiciones mencionadas anteriormente, se permite una mayor intervención del Estado.

Sin embargo, el grado de intervención conforme a la configuración constitucional actual no permite al Estado determinar cuál debe ser la forma de elección de los candidatos concretamente. Más allá de tratar forzosamente la inconstitucionalidad al respecto de este tema, debe tomarse en cuenta que la intervención del Estado no exceda lo constitucionalmente posible y afecte de manera irrazonable la libre asociación.

VI. Educación política.

Debemos estar claro que la educación política contribuye a la formación de valores, de actitudes y de destrezas que dan sentido y vida a un acto definitorio de la democracia: el proceso electoral. De hecho, la participación con responsabilidades propias (en una mesa de votación, en la acción de un partido político, en la observación electoral) en un proceso electoral determinado significa una oportunidad de formación ciudadana muy significativa que a menudo marca la valoración que se tenga de la democracia en general y del papel que los individuos desempeñan en ella.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que constituye un claro retroceso, de cara al proyecto inicial de la Junta Central Electoral, lo relativo a la inversión de los partidos en la formación política de sus miembros e instancias internas. Mientras que en el proyecto inicial, en su artículo 30 mandaba a invertir el 25% del monto de fondos públicos recibidos por los partidos políticos a la especialización para la formación política, la redacción alterna del Senado, en su artículo 34, reduce drásticamente este monto a un pírrico 10%.

VII. Sistemas de sanciones y consecuencias

Con relación al sistema de sanciones y consecuencias nos preocupa que no se encuentran debidamente delimitados y regulados de manera específica delitos propios a esta materia tanto en contra de las agrupaciones como de sus miembros, por lo que, a fin de fortalecer la vida interna de las organizaciones partidarias, recomendamos reflexionar sobre la necesidad de tipificar en esta ley, de manera integral, aquellos delitos y/o infracciones en virtud de su naturaleza política y no dejarlos a la posibilidad de que se asimile al contenido de la figura del abuso de confianza en el Código Penal (artículo 408), ya que al no haber suficiente tipicidad de los elementos constitutivos o no subsumirse a plenitud a la figura penal referida, podría ocurrir que un hecho potencialmente punible no pueda ser perseguido y/o condenado como corresponde.

VIII. Consideraciones finales.

Por todo lo anterior, desde la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc., (FINJUS) insistimos en dos cuestiones elementales para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país: tomar en cuenta la redacción de una posición que garantice el consenso nacional y; evitar que la norma a aprobar presente lagunas, vacíos normativos, confusiones terminológicas e interpretaciones ambiguas en torno a la tan discutida temática sobre las primarias abiertas o cerradas.

Reconocemos que la adopción de la norma no producirá de manera automática un mejoramiento inmediato de los problemas que debilitan hoy al sistema de partidos en nuestro país. No obstante, la promulgación de una normativa de este tipo significará un primer paso para el fortalecimiento de las organizaciones políticas y la recuperación de la confianza por parte de la ciudadanía en estas instituciones. Expresamos plena certeza de que es urgente reorientar nuestro sistema político democrático, iniciando por la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para incrementar su eficiencia y eficacia política y prevenir potenciales deslegitimaciones de las autoridades electas en la contienda de 2020.

Por último, invitamos al Congreso Nacional a reflexionar sobre las implicaciones políticas-institucionales que supone la imposición de una Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos para el sistema democrático sin el debido proceso de diálogo entre los actores que dirigen la vida pública. En este sentido, y en la actual coyuntura, entendemos que resulta impostergable repensar esta situación y abocarse a hacer operativas las propuestas que nazcan tanto de los partidos como de la ciudadanía en general.

23 de mayo, 2018.
Servio Tulio Castaños G.
Vicepresidente Ejecutivo FINJUS