

LA MARCHA DEL PROCESO ELECTORAL DOMINICANO Y SUS POSIBLES REFORMAS

Dr. Julio Genaro Campillo Pérez

Analizando la marcha histórica de nuestra legislación electoral nos encontramos que en ella han influido de manera poderosa tanto la evolución, que consagran el tiempo y la experiencia, como el devenir cambiante e inestable del quehacer político.

Bajo esas circunstancias no es raro que hayamos probado una abundante variedad de mecanismos, todos destinados al ejercicio del derecho del sufragio, aunque muchos de ellos fueran reducidos al simple formulismo legal, al ser viciados, lamentablemente, por la presión atropelladora de la fuerza.

Así, en materia de votos hemos tenido tanto el voto censitario, limitado a cierta categoría económica y cultural de ciudadanos, como el voto universal para todo el sexo masculino, muy en boga a partir de la Restauración Nacional, y que en la época moderna se ha mantenido vigente, aunque excluyendo a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, por su condición esencial de organizaciones apolíticas y no beligerantes. En cambio se

ha consagrado el sufragio femenino, a partir de la reforma constitucional de 1942.

También hemos tenido sufragio indirecto a través de electores que escogen en segundo grado los funcionarios cuyo origen es de tipo comicial, como también hemos tenido y ahora mismo tenemos, el sufragio directo. Ambos sistemas en el siglo pasado como en el presente, tuvieron sus patrocinadores. Así los regímenes bonapartistas de Santana, de Páez y de Ramón Cáceres como la tiranía de Ulises Heurezux, utilizaron el sistema del sufragio indirecto. Contrariamente los gobiernos liberales del Partido Azul, del horacismo y del jimenismo, fueron fervorosos partidarios del sufragio directo. Sin embargo, la regla se rompió, cuando durante la tiranía de Trujillo, todos los procesos, o mejor dicho las farsas electoreras se llevaron a cabo bajo el ordenamiento del sufragio directo. Este mismo sistema sobrevivió a dicho régimen despótico, y es el que actualmente utilizamos.

Por otro lado, hemos tenido voto manuscrito, voto impreso, voto para sufragantes mayores de 21 años y posteriormente, como es hoy, para sufragantes mayores de 18 años. Asimismo, y por regla general, voto secreto, aunque con la excepción de la reforma constitucional del 10 de Mayo de 1877, que obligaba a una votación para Presidente de la República y Miembros del Congreso, en forma directa, oral y pública. Pero tal modalidad subsistió apenas un año, pues la Constitución que la estableció tuvo su nacimiento cuando llegaba a su final el caudillismo de Buena-ventura Báez.

En el pasado y en nuestro medio, desde el punto de vista institucional tuvo mayor consagración la tipología administrativa, basada en el Ayuntamiento Municipal que vino a constituir en los primeros años de la República, no solamente lo que hoy llamamos Junta Municipal Electoral, sino también la propia mesa electoral. Esta tipología fue utilizada tanto para el sufragio indirecto como para el directo, ya que la única diferencia estribaba en que el Ayun-

tamiento de la cabecera común hacía de Junta Provincial en el sufragio directo y el Colegio Electoral Provincial hacía el mismo papel en el sufragio indirecto. Pero en ambos casos, los escrutinios se enviaban al Ministerio o Secretaría de Estado del Interior y Policía, departamento que en el caso de los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, los remitía al Congreso o Asamblea Nacional, para fines de perfeccionamiento legal y proclamación pública.

En otras ocasiones, el Juez Alcalde, funcionario Judicial, en unión de dos vecinos, vino a ser mesa y Junta Electorales. En estos casos se consagró una tipología de carácter judicial para nuestros procesos electorales. También hubo períodos en que ambas ramas, administrativa y judicial, se repartían la competencia comicial, como es el caso de las elecciones generales de 1914, en el curso de las cuales, los Ayuntamientos tenían a su cargo la mesa y la Junta Electoral, mientras las Cortes de Apelación tenían potestad para conocer de los recursos de nulidad que se levantaran contra los resultados de las urnas.

Tampoco debemos olvidar que en el pasado no se votaba por partidos políticos ni por planchas sustentadas por estas agrupaciones. Se trataba de candidaturas individuales apoyadas por grupos de ciudadanos o por el propio Gobierno de turno. Es a partir de las elecciones de 1914 cuando se toma en cuenta a los partidos políticos y los electores compromisarios, aunque en esa oportunidad todavía no se reconocía el principio de la representación de las minorías, es decir de la presencia en Ayuntamientos y Cámaras Legislativas, de los partidos con votaciones menores que el triunfador. Este principio fue incorporado a partir de las elecciones de 1924, tomándose en cuenta para ello el método que los técnicos llaman **factor de representación**, por cierto, un método que fue descartado a partir de las elecciones de 1962 cuando se puso en vigencia otro más moderno que es conocido con el nombre de **factor de elección**.

Por supuesto que con la atomización de la provincia, cada día más pequeña en territorio, se hace más difícil

aplicar este principio de la representación de las minorías, especialmente en las provincias de menor población, obligadas constitucionalmente a un Senador y dos diputados. La compensación se encuentra en estos tiempos, en el Distrito Nacional, cuya representatividad municipal en 1982 alcanzó a 62 Regidores con sus correspondientes Suplentes mientras el número de curules en la Cámara de Diputados subió hasta la cifra de 31, la cual permitió 17 curules para el partido mayoritario, 9 para el segundo partido, 4 para el tercer partido y 1 para el cuarto partido. A su vez, continuando los pasos, la Provincia de Santiago, tuvo 5 curules para el primer partido, 4 para el segundo partido y 2 para el tercer partido.

Todos estos antecedentes históricos vienen a demostrarnos que es a partir de la Ley número 35 del 8 de Marzo de 1923, cuando en nuestro país se comienza a impartir una justicia electoral propia e independiente. A través de esta Ley se organiza toda una estructura piramidal que tiene en su haber cuatro tramos jerárquicos: mesa electoral, Junta Electoral Municipal, Junta Central Electoral, con sus respectivas empleomanías.

Pero en esta primera fase de nuestra organización electoral predominó la tipología judicial, pues el Presidente de la Junta Central debe ser un Juez de la Suprema Corte de Justicia y uno de sus miembros, un Juez de una Corte de Apelación del país, completando el grupo de tres, un catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santo Domingo. Sin embargo, a principios de 1924, año en que se cambian los miembros de la Junta Central Electoral, todavía se afinca más el criterio de la magistratura judicial cuando componen entonces la Junta Central, un Juez de la Suprema Corte y dos jueces de las Cortes de Apelación.

Pero la Ley número 386 de 1926 es todavía más apegada al Poder Judicial, cuando dispone que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia será ex-oficio Presidente de la Junta Central, mientras su primer sustituto será también

ex-oficio Vicepresidente de la Junta. Otros tres miembros serían escogidos por el Senado entre jueces en ejercicio o en retiro de la Suprema Corte de Justicia y de las Cortes de Apelación o entre catedráticos universitarios. Pero como la Constitución de ese entonces no disponía nada en particular sobre la composición de la Junta Central Electoral, una ley casi inmediata, la número 399 del 12 de Mayo de 1926, dispuso que la Junta Central Electoral se compondría de cinco jueces y sus respectivos sustitutos elegidos por el Senado por votación secreta. Es a partir de entonces cuando se le atribuye al Senado de la República el nombramiento de los miembros de la Junta Central Electoral.

Pero corriendo el tiempo a nivel de 1930 la Junta se reduce nuevamente a tres miembros, nombrados por la Ley número 1274, miembros que poco tiempo después y frente a las presiones de la incipiente tiranía, renunciaron a sus puestos. Es entonces cuando el Poder Ejecutivo invocando el artículo 49 de la Constitución, en su apartado quinto, designó los nuevos Jueces, considerando que los nombramientos de cargos públicos no atribuidos por la Constitución a otro Poder del Estado, correspondían al Poder Ejecutivo. En efecto, aunque la Ley Electoral de esos días otorgaba facultades al Senado de la República para nombrar los integrantes de la Junta Central Electoral, la Constitución como hemos dicho, era muda, pues solamente se refería a Jueces del orden judicial, clasificación en la cual no puede caber jamás un miembro de la Junta Central Electoral.

Precisamente, este asunto de los miembros de la Junta Central Electoral que siempre se dejó a nivel de ley adjetiva, vino a ser incorporado al texto constitucional en la Carta de 1963, cuando en el artículo 101 se señaló entre las atribuciones del Senado, la elección de los jueces de los tribunales electorales. Semejante disposición fue recogida por la actual Constitución de 1966 cuando en el apartado 2do. del artículo 23 se consagró entre las atribuciones del

Senado: elegir al Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes.

Pero en fecha anterior, la Ley número 5891, del 8 de Mayo de 1962, había establecido que la Junta Central Electoral se compondría de un Presidente y dos miembros, con dos suplentes cada uno, todos nombrados por la Asamblea Nacional, con el voto de los dos tercios del número total de miembros de dicha Asamblea y escogidos de ternas sometidas por el más alto organismo nacional de cada partido político debidamente reconocido.

Sin embargo, en forma transitoria los componentes de la Junta Central Electoral fueron designados por el Consejo de Estado con fines de dirigir y organizar las elecciones para miembros de la Asamblea Revisora de la Constitución así como para las elecciones generales que debían efectuarse antes del 20 de diciembre de 1962.

Por oportuno, creemos necesario antes de continuar, recordar que en los años del Gobierno del General Horacio Vásquez, la política hizo su aparición en los predios de la organización electoral, al extremo de que los cinco jueces y sus respectivos suplentes, designados en Mayo de 1926 por el Senado de la República, aunque eran figuras respetables del acontecer nacional, no por eso se les dejaba de señalar como hombres que simpatizaban claramente con el Gobierno de turno. Tan era así, que los mismos fueron electos con los 8 votos oficialistas, contra los 4 votos de la oposición. Además, algunos, eran altos funcionarios de la Nación.

Por otra parte hay también que recordar que durante la "Era de Trujillo", la Junta Central Electoral era un organismo de "mentirillas" y que en el fondo venía a constituir el departamento electoral del Partido Dominicano, entidad política que correspondía al sistema del partido único. De ese modo la Junta daba el toque legalista indispensable a aquellas votaciones carentes de voluntad popular que se efectuaron durante tan largo período. Luego de la muerte de Trujillo, es cuando la Junta logra su ma-

yor capacidad e independencia, primero bajo la presidencia del Lic. Emilio de los Santos y luego, en la administración del Lic. Angel María Liz, sobre todo durante el período de este último, cuando la Junta logró un funcionamiento permanente, cumpliendo diversas atribuciones administrativas, entre otras, la supervisión y dirección del Registro Electoral, de la cédula de identificación personal y de las Oficialías del Estado Civil, además de las inherentes a su propia existencia.

Por eso, es indudable que la Junta ha ido alcanzando mayores planos de confiabilidad pública, no obstante haber emitido un fallo demasiado controversial como es el llamado "fallo histórico" del 7 de Julio de 1978. Su importancia dentro del terreno administrativo-político puede asimilarse con la estatura que mantiene el Banco Central de la República dentro del área administrativa-financiera del país, pese a las diferencias presupuestales de que vienen disfrutando uno y otro organismo descentralizado del Estado. La Junta es prácticamente un poder, el Cuarto Poder de la estructura gubernamental.

Pero no obstante estas apreciaciones que hacen mucho favor a la organización electoral vigente, no debemos olvidar algunos factores que en cambio no contribuyen a que la misma ocupe la estabilidad institucional que ella merece y requiere. En efecto, nuestra Constitución consagra primero que los magistrados electorales deben ser nombrados por el Senado de la República; segundo, que sus períodos serán de cuatro años y por igual término y tercero, que deben permanecer en sus puestos, hasta que el Senado designe los sustitutos correspondientes al nuevo período constitucional.

Somos de la opinión de que no debe dejarse al Senado la exclusividad de la selección de la justicia electoral, tanto porque el Senado es un organismo con una procedencia demasiado política como por la misma importancia que reviste la Junta Central. Tal particularidad la hace acreedora al interés no solamente de uno de los estamentos del Po-

der Legislativo sino también a la mirada de los demás Poderes del Estado, sobre todo si se toma en cuenta que de la Junta Central Electoral, emanan, al fin y al cabo, todos esos poderes estatales, ya en forma directa como el Presidente de la República y el Parlamento, ya en forma indirecta, como el Poder Judicial.

En esa situación, se nos ocurre una Junta Central Electoral en que intervengan para su composición cinco jueces, dos nombrados por el propio Senado, fuera de su seno, dos por la Suprema Corte de Justicia fuera de su seno y un tercero nombrado por el Presidente de la República, cada quien con su respectivo suplente; de este modo quedaría asegurada la representatividad interna de todos los Poderes del Estado en la integración de la Junta. Por otra parte, la elección del presidente de la Junta deberá ser resuelta en sesión extraordinaria anual celebrada por los propios miembros de la Junta, pudiendo dicho Presidente ser reelecto por una sola vez.

Por otra parte podría pensarse en la posibilidad de que los períodos fueran de cuatro años como hoy en día, pero escalonados de manera que no salieran simultáneamente todos los magistrados del Tribunal, aunque en la primera oportunidad, los dos designados por el Senado salieran a mitad del ejercicio. De ese modo, los sustitutos de los nombrados por el Senado en la segunda ocasión, terminarían a mitad del período constitucional siguiente, quedando siempre el Tribunal con dos jueces experimentados que orientarían a los nuevos.

Tal práctica sería, —al parecer— mucho mejor que la existente en la actualidad, de acuerdo con la cual todo depende de las circunstancias políticas en que se encuentre el Senado, lo cual ha ocasionado lamentablemente estos ejemplos prácticos: primero, que la Junta que debió cesar el 16 de agosto de 1978 terminó en Mayo de 1979 y, segundo, que el reemplazo de la Junta que debió cesar el 16 de agosto de 1982, fue fraccionado, nombrándose al presidente en

Septiembre de 1982, y quedando todavía a esta fecha pendientes de selección, los tres suplentes.

Semejante situación es alimentada además por la modalidad adoptada desde 1979 mediante la cual el partido que domina el Senado nombra al Presidente de la Junta y a un miembro y, el otro partido, el opositor, nombra el segundo miembro. Así en el período constitucional 1978-1982 el Partido Reformista, mayoritario en el Senado, designó al Presidente y a un juez y el Partido Revolucionario Dominicano, al otro juez. Ahora en el cuatrienio 1982-1986 las cosas han sido al revés, dos jueces por el Partido Revolucionario Dominicano y un juez por el Partido Reformista. Semejante táctica no se aleja mucho del sistema político del botín, lo cual no parece recomendable en un organismo de la delicadeza que exige la máxima autoridad electoral.

Otra solución para la formación de la Junta Central Electoral sería dejar ésta a cargo del Consejo Superior de la Magistratura que pudiera crearse en una próxima reforma constitucional como ya ha sido propuesta hasta por el propio Jefe del Estado. Esta fórmula también permitiría una selección menos política de los miembros de la jurisdicción electoral.

De todos modos nos gustaría que el número de jueces fuera elevado a cinco en vez de tres y que la presidencia fuera rotativa. Actualmente el Reglamento interno de la Junta Central le concede demasiados poderes al presidente del organismo, al extremo de que éste figura en primer término (artículo 1ro.) y la propia Junta en el segundo (artículo 2do.). Por eso se comenta internamente a modo de chiste que el Presidente de la Junta es el Poder Ejecutivo y él mismo con los dos jueces resultan ser el Poder Legislativo de la propia institución.

Aunque es indudable que las decisiones de tipo político son tomadas en forma colectiva, en cambio, en el aspecto administrativo, aunque se admite la participación de todos los miembros, la voluntad del Presidente resulta en

la práctica demasiado preponderante, sobre todo cuando este funcionario sabe de antemano que su permanencia en el puesto abarca todo un período constitucional. Por eso, si el período del Presidente se limitara a un año o hasta dos, en caso de reelección, colocaría al cuerpo en una situación interna a nivel institucional mucho más democrática que la tradicional. Además fomentaría una mayor compactación interna al poseer el grupo una jefatura móvil y transitoria, más bien tendiente a la igualdad jerárquica.

Otro punto que bien merece estudiarse es el que se refiere a la elaboración de una Ley dedicada especialmente a los Partidos Políticos así como a las reuniones y manifestaciones públicas. Como todos sabemos, en la actualidad, dicha materia está tratada únicamente en el Título IV de la Ley Electoral número 5884 vigente, para normar con preferencia el reconocimiento de los partidos políticos y su posible extinción.

Como el ejercicio democrático nos ha permitido conservar partidos que podríamos calificar de permanentes en contraste con partidos que ya desaparecieron después de una actuación fugaz o accidental, nos parece que es necesaria la introducción de una legislación más acabada y completa que rija estas instituciones. Así por ejemplo, la Junta Central podría conocer de algunas cuestiones internas partidarias que por su gravedad merecen una solución a corto plazo y emanadas de una autoridad imparcial y calificada, no dejándose para los días vecinos a los procesos electorales, como ocurre en el presente, situaciones que afectan la buena marcha de los partidos, y hasta su propia existencia.

También nos parece que esa ley especial podría contemplar ayuda económica proveniente del Presupuesto Nacional en beneficio de los partidos, de manera que éstos no se vean, si llegan a la jefatura del Estado, demasiado comprometidos con sectores privados de alta capacidad financiera, los cuales por sus grandes aportes a las campañas electorales luego pueden reclamar privilegios y preben-

das, contrarias al interés colectivo de la sociedad dominicana, y al justo equilibrio que debe reinar entre todas nuestras clases sociales, para el mantenimiento de un verdadero régimen democrático.

En otro aspecto somos de la opinión, por la experiencia que hemos vivido, que no debe exigirse a los partidos políticos en procura de la personería jurídica un número de afiliados por encima del cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, como lo demanda la actual legislación. Tal requisito, difícil de constatar a través del sistema de inspección con que cuenta la Junta Central Electoral, no parece verosímil que se haya cumplido a cabalidad en todas las ocasiones, y deducir que tan elevado número de afiliados impuestos por la ley no ha sido verdaderamente sincero, y de que se trata en el fondo de un registro de firmas complacientes, completamente alejadas del verdadero proselitismo a que aspira la Ley.

En efecto, para las elecciones recién pasadas de 1982, las inscripciones en el Registro Electoral sobrepasaron la cifra de 2 600 000 sufragantes y un cinco por ciento de esta cantidad es 130 000 afiliados, a todas luces, un número muy elevado para una nueva entidad política.

Por eso nos parece más práctico y realista que los partidos que deseen inscribirse con categoría nacional deberían mejor demostrar: a) que poseen la cantidad mínima de 25 000 afiliados en todo el territorio nacional; b) que tienen comités directivos en todos los municipios del país, constatados en cada lugar, por la Junta Electoral Municipal correspondiente. Luego, si este partido en las elecciones generales no obtiene 25 Regidores o una curul en la Cámara de Diputados, debería en consecuencia perder su personería y volver a solicitarla ante la Junta Central Electoral. Naturalmente, un partido que en dos elecciones consecutivas de carácter nacional, no alcanza esas calificaciones, debería ser descartado para siempre.

Finalmente, consideramos que podría estudiarse la posibilidad, dentro de la próxima reforma constitucional,

de que se le otorgue a la Junta Central Electoral, competencia para conocer y decidir los conflictos de atribución que pudieran surgir entre los tres Poderes del Estado (tal como lo establece, por ejemplo, la Constitución de Italia, en vigor), así como los conflictos internos que pudieran surgir en el seno de esos mismos Poderes, especialmente en el Legislativo y en el Judicial. En tales condiciones, el conflicto senatorial recién pasado hubiera encontrado de inmediato un organismo calificado para resolver la controversia.

Con facultades como estas, la Junta vendría a ser un Tribunal Constitucional para aplicar entre los poderes del Estado el criterio sustantivo adecuado al asunto que se le presente. Y su utilidad cada día sería más importante, sobre todo si hay conciencia para advertir que los tres poderes clásicos no son tan independientes entre sí, como se dice corrientemente, pues entre unos y otros hay controles que el profesor Loewenstein califica de controles inter-órganos, como lo son: 1) el control del Congreso frente al Gobierno; 2) el control del Gobierno frente al Congreso; 3) el control de los tribunales frente al Gobierno y al Congreso y 4) el control del electorado frente a los detentadores del Poder.

Por supuesto las funciones de la Junta como Tribunal Constitucional estarían limitadas a esos aspectos, dejando a la Suprema Corte de Justicia, el control de la constitucionalidad de las leyes y de otros actos equiparables. Naturalmente, lo ideal sería establecer definitivamente y en un futuro próximo, un Tribunal Constitucional con todos sus atributos, organismo que cada día que pasa se hace más necesario y especialmente a medida que van desarrollándose democráticamente las diversas instituciones del Estado Dominicano.