

DOCTRINA

POR LA INDEPENDENCIA DE LA ORGANIZACION ELECTORAL

Señores:

Por segunda vez tenemos la felicidad de conmemorar el inicio de nuestra Junta Central Electoral, evocando con los homenajes dignos de su trascendencia, aquel y lejano 12 de Abril de 1923 en que ella nació para materializar la legislación que tan oportunamente la había creado.

Desde ese instante la República empezó a contar con una institución especializada en materia comicial dejando atrás el viejo sistema que unas veces nos colocó bajo los ámbitos de las autoridades judiciales y en otras bajo el dominio de los funcionarios municipales, como también dentro de una área mixta en la cuales intervenían representativos de la Judicatura y de los Ayuntamientos.

Para ese entonces, no obstante su importancia, la función electoral estaba atribuida en forma secundaria y circunstancial a otras instituciones del Estado, que de ese modo escenificaban un proceso ajeno a sus labores naturales. Por supuesto, en esos días regularmente no existía un clima favorable para que funcionara en todo su alcance, una sociedad pluralista propiciadora de elecciones libres y disputadas.

Es cierto que tuvimos períodos liberales pero casi siempre los comicios se efectuaban a base de candidaturas únicas o por lo menos de una candidatura oficial prácticamente impuesta. Por eso la lucha electoral estaba ausente o por lo menos muy limitada. Además no había partidos políticos en su verdadera acepción. Más bien bandos o facciones que dirimían sus asuntos en la manigua con la fuerza de las balas y no ante una mesa electoral. Entonces, el triunfador buscaba el refugio de la ley para constitucionalizar su victoria armada. De ahí, que casi siempre la mayoría de nuestras elecciones de antaño fueron simples

votaciones para dar barniz legal a situaciones que los hechos habían anteriormente establecido. Como también para disfrazar la férula que pretendía una sociedad aparentemente unánime, carente de vestigios opositores.

Con esos procedimientos se lograba cumplimentar en la forma, los principios que había adoptado desde la Constitución de 1844 al consagrar como modo de gobierno el que es "esencialmente civil, republicado, popular, representativo, electivo y responsable", lo cual le hacía ver a nuestros políticos de antaño que pese a las violaciones que incurrieran, la vía electoral dentro de semejante sistema, tal como lo señalan los pro de Carreras y Vallés, era la fuente por excelencia para producir representación, para producir gobierno y para producir legitimación dentro de las fórmulas constitucionales que ellos mismos habían adoptado en los Congresos Constituyentes y en las Asambleas Revisoras.

Producir representación ante "la imposibilidad de la democracia directa y la necesidad de nombrar un cuerpo representativo capaz de actuar en nombre de toda la colectividad". Producir gobierno al "facilitar la puesta en marcha de los programas políticos y designar los equipos encargados de llevarlos a la práctica". Y finalmente, "producir legitimación, para que "la autoridad se haga aceptable a los ojos que quienes deben someterse a ella, de manera que la coacción inherente a toda relación política vaya acompañada del acatamiento que necesita". (2).

Lamentablemente en el ordenamiento de nuestros textos constitucionales la función electoral ha sido abandonada a los títulos o secciones de menor jerarquía, aquellas que corresponden a las partes finales, colocados muy distantes de

donde aparecen los Derechos Políticos de la Ciudadanía. Esta práctica se remonta a la misma Constitución original de 1844 cuando le dedica a las Asambleas Electorales y Colegios Electorales el Título VI y los artículos del 160 al 168, inclusive. (3). Y asimismo ocurre con nuestra actual Constitución el cual le concede a las Asambleas Electorales el Título X y los artículos del 88 al 92, ambos inclusivos. (4)

Quizás esta práctica nos viene de la Constitución haitiana votada a finales de 1843 la cual dedica su Capítulo IV y sus artículos del 164 al 173, inclusive, a las Asambleas Primarias y Electorales. Y aunque esta Carta Magna nos rigió por muy poco tiempo, sin embargo, tuvo una influencia muy señalada en la mente de los constituyentes de San Cristóbal, allá en los albores de nuestra República. (5).

Dicha fórmula también es recogida en las Constituciones francesas de 1804 y 1815, donde la autoridad del Emperador o del Rey agota los primeros artículos y capítulos del texto sustantivo. Y por supuesto se adopta más al sistema presidencialista que hemos tenido desde nuestra independencia. En cambio difiere de las mismas Constituciones francesas de los años revolucionarios de 1791, 1793, 1795, 1799 y 1802 que establecían primordialmente la soberanía popular y el nombramiento de sus representantes por medio de las Asambleas Electorales. (6)

Nosotros también tuvimos algo similar cuando en la época de la vigencia de la Constitución de Cádiz, especialmente en el período liberal que registra España desde 1820 a 1823. Precisamente en esos años se realizó en nuestro suelo el primer censo electoral que arrojó 60,012 almas, 11,984 vecinos, 386 compromisarios, 60 electores de parroquias, y 5 electores de partidos. Sobre esa base, en el Verano de 1820 la provincia de Santo Domingo eligió un Diputado a las Cortes Españolas y los vocales con sus correspondientes suplentes que debían componer la diputación provincial.

Dentro del ordenamiento de esta Constitución de Cádiz figura el aspecto electoral en su Título III, artículo 34 al 103 inclusivos, consagrando en ellos las Juntas Electorales de Parroquias, las Juntas Electorales de Partido y las Juntas Electorales de Provincia. Nosotros dentro de esa normativa constituíamos la Provincia de Santo Domingo subdividida en cinco partidos y 22 Parroquias. Por

consiguiente en esa oportunidad funcionaron en nuestra tierra, 1 Junta Electoral de Provincia; 5 Juntas Electorales de Partido y 22 Juntas Electorales de Parroquias.

Por supuesto que tales Juntas no eran organismos permanentes y especializados sino que estaban a cargo de Alcaldes o jefes políticos y su composición estribaba en electores compromisarios, comenzando por los electores de parroquias nombrados a razón de uno por cada doscientos vecinos, para integrar las juntas electorales de Parroquias. A su vez, las Juntas Electorales de Partido la formaban los electores parroquiales, y la Junta Electoral de Provincia, los electores de Partido. Dentro de este sistema había sufragio universal pero elecciones de segundo grado, las cuales eran en definitiva quienes escogían las figuras autoridades. (7).

Sin embargo, este ordenamiento de Cádiz se puede volver a ver en forma parecida en nuestras Constituciones de 1854, las cuales dedican a la materia electoral sitio inmediatamente posterior al Título consagrado a la "Soberanía y los Poderes que de ella emanan" y mucho antes de los títulos referentes al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. En la primera de 1854, fechada el 25 de Febrero, el Título V se denomina "De las Elecciones en General" y comprende dos capítulos y 11 artículos, del 31 al 41, ambos inclusivos. Y en la segunda del mismo año proclamada el 16 de segunda del mismo año proclamada el 15 de Diciembre, a las elecciones se le dedica el Título IV, dos capítulos y los artículos que van del 11 al 17, ambos inclusivos. (8).

Ordenamientos similares concediendo el mismo rango a la función electoral, los encontramos en varias Constituciones del Continente, como son los casos de las constituciones cubana de 1940, ecuatoriana de 1945, salvadoreña de 1950, panameña de 1946, peruana de 1933, uruguaya de 1951 y la costarricense de 1949. En todas ellas predomina la tónica de incluir conjuntamente con los artículos dedicados al "Derecho del Sufragio" todas las disposiciones relativas a la justicia electoral tanto en cuanto a sus organismos como en cuanto a su funcionamiento. (9)

Si tomáramos este criterio para nuestra Carta Magna tendríamos entonces que las Asambleas Electorales y sus respectivos mecanismos deberían

ir situadas en el Título III consagrado a los Derechos Políticos y dentro de una nueva sección a crearse que sería la sección III, seguidamente detrás de la actual Sección II referente a la Ciudadanía donde encontramos el sufragio como derecho fundamental del ciudadano, es decir el derecho de elegir y ser elegido.

Es indudable que este aspecto de la cuestión como es el ordenamiento jurídico constitucional asume gran interés, pero consideramos que hay otro punto de mayor importancia sobre nuestra Junta Central Electoral como resulta ser la definición clara y exacta de su verdadero estatuto institucional.

En efecto, las Constituciones dominicanas a partir de la reforma del 13 de Junio de 1924 han incluido en su texto la Junta Central Electoral y las juntas dependientes de ésta, pero para explicar escuetamente sus atribuciones. Es decir para consagrar como es el caso del artículo 92 de la actual Constitución que "las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por Juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la Ley" agregando en un Párrafo Unico, "para los fines de este artículo, la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública en los lugares en donde dichas votaciones se verifiquen". (10).

También los mismos textos constitucionales le han otorgado a la Junta Central Electoral en su artículo 38 actual el derecho a la iniciativa en la formación de las leyes en asuntos electorales como así mismo han incluido en su tenor a partir del texto de 1963 la elección del Presidente de la Junta Central Electoral y demás miembros así como de sus respectivos suplentes a cargo del Senado de la República, artículo 23, inciso 2do. (11).

Por otra parte la Ley Electoral nos habla en su Título II de "Los Organos de Dirección y Administración de justicia en materia electoral" donde aparecen la composición y atribuciones de la Junta Central Electoral, de la Junta Electoral del Distrito Nacional y de las Juntas Electorales Municipales. (12).

Pero ninguno de estos textos sustantivos y adjetivos nos definen cual es el estado institucional de la Junta Central Electoral. Se trata de un poder Electoral con carácter autónomo como nos dice la Constitución del Perú de 1933 y sus modificaciones, en su artículo 88? O en cambio, es

algo similar al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica cuya Constitución de 1949 en su artículo 99, nos dice que se trata de un organismo que goza de independencia en el desempeño de su cometido?. (13)

Para el Dr. Manuel de Jesús Troncoso de la Concha, la Junta Central Electoral y sus Juntas dependientes son organismos especializados que caen dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa, conjuntamente con los tribunales contenciosos-administrativos como es el caso de la Cámara de Cuentas y con los tribunales con facultades administrativas como es el caso del Tribunal de Tierras.

Según el mismo Dr. Troncoso la naturaleza jurídica de las Juntas Electorales reside en que "son órganos de la Administración, a los cuales encomienda la ley la misión de dirigir el proceso de elección de los funcionarios cuya designación compete a las asambleas de ciudadanos y la de juzgar y decidir las dificultades que surgieren entre los intereses políticos encontrados en el curso de las operaciones electorales, salvo que se tratara de hechos cuyo juicio reserva la ley a los tribunales ordinarios. (14).

A su vez el Licenciado Manuel A. Amiama en sus "Notas de Derecho Constitucional" considera, a la Junta Central Electoral como un "organismo importantísimo" a la cual la Constitución le confiere atribución administrativa, función reglamentaria o normativa y función jurisdiccional. La primera facultad reside en la dirección de los procesos electorales; la segunda en el poder reglamentario que posee en materia electoral, y la tercera porque juzga las controversias electorales con el carácter de un tribunal administrativo especial. (15).

La Ley Electoral vigente No.5884, y sus modificaciones, confieren a la Junta Central Electoral la potestad para nombrar los miembros de la Junta Electoral del Distrito Nacional y de las Juntas Municipales, aceptar o rechazar sus renunciaciones y removerlos. Asimismo nombrar inspectores con el objeto de asegurar el funcionamiento regular de las Juntas Electorales y otros funcionarios y empleados. Facultad que también figura en el Reglamento Interno de dicha Junta Central Electoral y sus dependencias. (16).

Por otra parte, la Ley No.55 del Registro Electoral en su artículo 2do. pone a cargo de la Junta Central Electoral en forma exclusiva, la

dirección, organización y funcionamiento del Registro Electoral así como el nombramiento del personal de las oficinas y sub-oficinas encargadas de dicho Registro.

De ahí que de manera general podemos afirmar que todo el personal dependiente de la Junta Central Electoral debe su designación a ella, salvo en forma excepcional como es el caso del artículo 48 de esta misma Ley No. 55, el cual dispone que el Poder Ejecutivo deberá nombrar a los funcionarios y empleados de la Dirección General de la Cédula de Identificación Personal, de la Oficina Central del Estado Civil y de los Oficiales del Estado Civil, que són departamentos que la ley ha puesto expresamente bajo la dependencia y supervigilancia de la Junta Central Electoral. (17).

Así es que en el aspecto empleomanía la Junta Central Electoral goza de tanta potestad e independencia como las Cámaras Legislativas, la Cámara de Cuentas, los Ayuntamientos y los órganos autónomos del Estado. Muy distinto es nuestro caso al personal del Poder Judicial, sujeto al nombramiento y remoción del Presidente de la República, tal como lo dispone la Ley No. 1736, del 13 de Junio de 1948 (18).

Encontrándose pues la Junta Central Electoral en ejercicio de esas facultades que le imprimen una autonomía en el manejo de su burocracia sería prudente que en el texto constitucional se recogiera formalmente el carácter independiente con el cual ella viene funcionando y así evitar especulaciones contradictorias como aquellas que consideran que el nombramiento de todos los funcionarios y empleados públicos corresponde al Presidente de la República, salvo en los casos en que la Constitución y las leyes no se lo atribuyen a ningún otro poder u organismo autónomo, tal como lo indica el inciso 1ro. del artículo 55 de la Constitución vigente. (19).

Al no considerarse la Junta poder ni organismo autónomo, surge la tesis de que sus empleados o parte de ellos, deben ser nombrados y removidos por la Presidencia de la República, tesis que entra en contradicciones con las disposiciones del artículo 2do. de la Ley Electoral No. 5884 y del artículo 2do. de la Ley sobre Registro Electoral No. 55. (20).

Pero por otra parte, tenemos que la Junta ejerce de manera muy independiente sus funciones electorales. Tanto por ley como por costumbre en los últimos lustros, la Junta regularmente ha

laborado sin presiones ni intervenciones de otros poderes del Estado. De ese modo, en la gran mayoría de los casos ha actuado en forma soberana.

Tomando pues en consideración tales factores resulta necesario para aclarar las cosas de manera definitiva que en la Constitución se diga que la Junta Central Electoral es un organismo con carácter independiente para el ejercicio de las atribuciones que le confieren la misma Constitución y las leyes.

En eso podríamos adoptar la forma establecida por la Constitución de Costa Rica en su artículo 99, el cual, señala específicamente el carácter independiente del Tribunal Supremo de Elecciones que es allí el equivalente de nuestra Junta Central Electoral. Como también siguiendo los mismos lineamientos de dicha Constitución costarricense sería conveniente agregar en el texto constitucional nuestro, que los gastos presupuestados por la Junta para dar efectividad al sufragio no podrán ser objetados por la Dirección General del Presupuesto, tal como reza el artículo 177 de la mencionada Constitución. Basta con la aprobación del Congreso Nacional para que la partida de gastos electorales tenga efectividad y cumplimiento. (21).

Esta última modalidad no ofrecería grandes dificultades ya que nuestra Ley Orgánica del Presupuesto para el Sector Público, No.531, en vigor, reconoce a la Junta Central Electoral la categoría de un organismo separado del resto de los demás Poderes e Instituciones Autónomas del Estado y con un régimen individual en el aspecto presupuestario. (22).

Creemos sinceramente que con estas medidas constitucionales nuestra organización electoral estaría más acorde con su propia naturaleza, ya que ella es la encargada de sustanciar legalmente el cuerpo electoral, el cuerpo que para muchos autores como el profesor J. M. Audy, es "el más importante de todos los órganos del Estado". O algo más, como dice Ortolán, es "el poder que sostiene a los demás poderes del Estado, los cuales descansan encima de él". (23).

Así podría llevarse mejor al terreno de la realidad, lo que sostiene el eximio profesor Maurice Hauroux en su "Resumen de Derecho Administrativo y de Derecho Público" al expresar que la organización electiva es la gran institución liberal y descentralizada, ya que a través de ella se

realiza el control de la Nación sobre el gobierno y sobre la Administración, mediante el derecho del sufragio que permite al pueblo escoger sus órganos deliberantes, como son el Parlamento o el Congreso, o de órganos ejecutivos como es el caso del Presidente de la República, entre otros. (24).

Particularmente en nuestro medio tales concepciones tienen mucho valor, en razón de que hemos adoptado el sistema más moderno que se conoce en materia de justicia política, como es el de establecer organismos especializados para administrar e impartir dicha justicia. Sistema que susperan en imparcialidad y eficiencia a los sistemas que de una manera circunstancial atribuyen sea al Parlamento, sea al Poder Judicial, la función electoral, como ocurrió en nuestro pasado cuando autoridades municipales o judiciales tenían a su cargo semejante tarea.

Además, esas mismas concepciones contribuyen como lo exige la época, a la formación peculiar del Derecho Electoral, el cual en la actualidad se le viene contemplando como una disciplina jurídica con características propias, provista de la autonomía que le ha brindado su continuidad temporal. Un Derecho que ya no se le pueda considerar como una prolongación del Derecho Constitucional como tampoco una rama del Derecho Administrativo o un "usuario" del Derecho Privado. Un derecho que históricamente ha vivido por sí mismo una evolución que lo ha conducido a efectuar avances desde un antiguo Estado burgués de tipo censitario donde solamente votaban las élites económicas de la población hasta la democracia política capitalista del presente, basada en el ejercicio del sufragio universal por parte de todos los ciudadanos. (25).

Pero dejando a un lado estas disquisiciones jurídicas volvamos por un instante a la historia para rendir tributo a todos aquellos individuos que de una manera u otra sirvieron a la marcha ascendente de nuestra Junta Central Electoral. Y concentremos ese tributo a manera de botón a los pasados Presidentes de la misma, como lo fueron don Alejandro Woss y Gil, don Manuel de Jesús Troncoso de la Concha, don Emilio de los Santos y don Manuel Ramón Ruiz Tejada, que también fueron Presidentes de la República. A don Augusto A. Júpiter y don Juan Tomás Mejía, que también fueron Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, Juristas todos tan distinguidos como lo fueron asimismo don Domingo A. Estrada, don Roberto Despradel, don Pablo M. Paulino, don Gustavo Julio Henríquez, don Hernán Cruz Ayala, don Marino E. Cáceres, don José Miguel Roques Román, don Francisco Antonio Hernández, don Angel María Liz y don Manuel Joaquín Castillo.

Y entonces, al entonar el final, dejemos para los muertos una plegaria que elevada al cielo ore por su felicidad eterna. Y para los vivos, para los que todavía tenemos la suerte de compartir con ellos los días que corren, ofrendémosle el reconocimiento sincero de nuestra admiración por medio de una prolongada salva de aplausos, que resuene en este recinto mientras palpiten sus corazones.

Santo Domingo, R.D.13 de Abril, 1981

Dr. Julio G. Campillo Pérez.

BIBLIOGRAFIA

- s 1.- Colección de Leyes y Decretos. Tomo I, (1844-47) Edición 1880, pág. 38 y siguientes.
- 2.-xFrancoso de Carreras y Joseph M. Valles. "Las Elecciones", Editorial Blume, Edición 1977, pág. 20 y sig.
- 3.- Véase No. 1
- 4.- Colecciones de Leyes y Decretos, año 1966, Tomo I, página 1025 y siguientes.
- 5.- Constitución de la République Haitienne du 30 Diciembre 1843, Port Republican, Imprimerie de Joseph Coustors, 1843.
- 6.- Dalloz, Jurispudence Generale, Tomo 18, París, 1850, pág. 288 y siguientes.
- 7.- Colección Trujillo el Centenario.x1944, Serie I, Vol. II, pág. 555 y siguientes.
- 8.- Colección de Leyes y Decretos. Tomo II, (1848-1854). Edición 1880, pág. 355 y siguientes, pág. 434 y sig.
- 9.- Antonio Zamora, Digesto Constitucional Americano, Edición 1959, (1ra.), pág. 220, 260-264, 359, 404, 698, 699, 756.
- 10- Véase No. 4
- 11- Véase anterior.
- 12- Ley Electoral, Impreso de la Junta Central Electoral, Octubre 1977, pág. 6 y siguientes.
- 13- Véase No.9.
- 14- Manuel de Jesús Troncoso de la Concha. "Elementos de Derechos Administrativo", 3ra. Edición, 1949, Pág. 361 y siguientes.
- 15- Manuel A. Amiama. "Notas de Derecho Constitucional", Publicaciones ONAP, Abril 1980, págs. 94-95.
- 16- Véase No.12 y Reglamento Interno de la Junta Central Electoral, 4 de Febrero de 1969.
- 17- Ley No. 55 del Registro Electoral, Impreso de la Junta Central Electoral, pág. 1 y 19.
- 18- Ley de Organización Judicial. Impreso de la Junta Central Electoral, Julio 1970, pág. 54.
- 19- Véase No.4
- 20- Véase Nos. 12 y 17.
- 21- Constitución Política de la República de Costa Rica. Imprenta Nacional, San José Costa Rica, 1980, págs. 25-28, 32, 54.
- 22- Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 531. Gaceta Oficial No.99170. 20 de Diciembre de 1969.
- 23- Georges Burdeau - Droit Constitucional et Institutions Politiques - Edición 1961. L' Imprimerie Moderne, Montrouge (Seine) pág. 419 y siguientes.
- 24- Maurice Hauriox - "Precis de Deroit Administralif et de Droit Public". Librería Sirey, 1911, pág. 153 y siguientes.
- 25- André et Francere Demichel, "Droit Electoral", Librería Dalloz, 1973, pág. 8 y siguientes.

NOTA DE LA REDACCION

Por el interés que para los estudiosos presenta el tema del aspecto electoral, en especial, en cuanto se refiere a la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, hemos creído conveniente ofrecer a los lectores de CUADERNOS JURIDICOS, con el favor del Dr. Julio G. Campillo Pérez su discurso conmemorativo del inicio de la Junta Central Electoral.

