PAÍS DOMINICANO TEMÁTICO

ASCA
ACADEMIA SUPERIOR DE CIENCIAS AERONÁUTICAS
WWW.ASCA.EDU.DO

AÑO 3, NÚMERO 8, MARZO 2020. PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL. SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA

# ELECCIONES 2020: PROPUESTAS DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA

**Hacia un modelo integral de jurisdicción electoral administrativa y penal**
JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

**Desinformación y noticias falsas en contextos electorales**
FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE

**Transparencia electoral: la receta para la credibilidad**
MIGUEL ANGEL LARA OTAOLA
JOSÉ FERNANDO MENESES ROMERO

**Propuestas de políticas de transparencia de Luis Abinader, Leonel Fernández y Guillermo Moreno**
PÁGS. 30, 35 y 40

**Aproximaciones a la demanda de transparencia en los partidos políticos**
LETICIA M. RUIZ RODRÍGUEZ

**Elecciones electrónicas y código fuente**
JIMMY ROSARIO BERNARD

**Transparencia en la función jurisdiccional del juez en RD**
JORGE A. SUBERO ISA

**Debate electoral: propuestas sobre transparencia y políticas anticorrupción**
JAVIER CABREJA

**Manejo adecuado y transparente de los fondos públicos**
SERVIO TULIO CASTAÑOS GUZMÁN

ISSN 2613-8913

LABORATORIOS DR. COLLADO®




GARNIER · MAYBELLINE NEW YORK · VOGUE Da color a lo mejor de ti · REDKEN 5TH AVENUE NYC

MAYSTAR COSMÉTICA · Bio-Oil · ferrer · Sentiveri nutrición y vida

SUNSTAR · VIFOR PHARMA · Pfizer · VITABIOTICS SCIENCE OF HEALTHY LIVING

LABORATORIOS DR. COLLADO

Laboratorios Dr. Collado
Jacinto L. Mañon No.36 Ensanche Paraiso
Santo Domingo, República Dominicana
Tel.: (809) 338-7361 ext. 245

# PRESENTACIÓN



**RAFAEL MENOSCAL REYNOSO,** director general

Si hay dos conceptos sobre el tapete a nivel global son la corrupción y la transparencia, y en República Dominicana siempre están encima del cuadrilátero.

Todos apelan a la transparencia para combatir la corrupción, y el mundo vive hoy una lucha tenaz contra ese flagelo, que por lo regular se diluye en discursos.

Una de las principales banderas de toda campaña política es la lucha contra la corrupción, la cual corroe la economía de los pueblos y permite enriquecer a unos y empobrecer a las mayorías.

Es uno de los quebrantos más difíciles de controlar en cualquier nación civilizada, y se ha enraizado a tal grado que se habla de "una cultura de la corrupción", con múltiples expresiones, cuyos tentáculos se diseminan por todos los confines, esencialmente cuando se trata de asuntos de Estado.

El fenecido profesor Juan Bosch responde con claridad en ese sentido, tras sentenciar que en América Latina, con extrañas excepciones, gobernantes y gobernados ejercen la corrupción en la forma más natural, la cual no se limita al robo de los fondos públicos, sino que alcanza otras manifestaciones de la vida en sociedad.

Pone ejemplos específicos. Se refiere a las comisiones por concepto de compras —las que califica de fraude—, la entrega de comisión por parte de los contratistas de obras públicas, y a todas aquellas que requieren de intermediarios, quienes las encarecen, debido a la larga cadena hasta donde debe llegar el dinero.

Por ello el maestro español Demetrio Velasco sostiene que cuando alguien con una posición pública privilegiada de poder o de saber (Información) se aprovecha de ella para sus intereses particulares o de algún grupo particular, es un corrupto.

Y lo peor es que hoy, el llamarle corrupto a determinado dirigente político o funcionario ni siquiera le sonroja y mucho menos le causa vergüenza. Si hay algo que realmente mata la fe en la democracia es la corrupción.

A nadie sorprende el que muchas de las personas que se acercan a algún partido lo hagan pensando en los beneficios que podría generarles el poder, no en los que él o ella podrían darle al país.

En países como el nuestro, la corrupción es una especie de bacilo difícil de medicar, y contamina y mata más que cualquier coronavirus.

Una de las conclusiones de la Convención Interamericana contra la Corrupción plantea que esta "socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos".

Debe abochornarnos como dominicanos, el informe más reciente sobre Índice de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, en enero del 2019, en donde República Dominicana se encuentra en el puesto 30; ocupando además la casilla 129 de percepción de corrupción, de una lista de 168 países.

Cuando asumimos este tema lo hacemos conscientes del compromiso de *País Dominicano Temático* con el debate que al respecto se mantiene en nuestra sociedad y el mundo, y su misión ante aquellos que aún tienen la esperanza de construir un mejor porvenir para las futuras generaciones.

A propósito de los trabajos presentados en esta edición, es nuestro deber poner en claro, que en la primera semana de diciembre de 2019 remitimos una comunicación a los cuatro principales candidatos presidenciales para las elecciones de 2020, a fin de que nos enviaran sus propuestas de política de transparencia y, no obstante nuestra insistencia a sus respectivos equipos, solo recibimos tres.

En ese orden, las propuestas enviadas de estos candidatos son delineadas, en apretada síntesis, por Sigmund Freud Mena, director legal del Partido Revolucionario Moderno; Radhamés Jiménez, coordinador general de la Fuerza del Pueblo; y Guillermo Moreno, candidato presidencial de Alianza País.

Aparecen como analistas, en el ámbito internacional: Francisco Javier Guerrero, Secretario para el Fortalecimiento Democrático de la OEA; Miguel Ángel Lara Otola, Jefe de la Oficina para México y Centroamérica de IDEA Internacional; Leticia Ruiz Rodríguez, Vicedecana de Investigación y Doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; José Luis Vargas Valdez, juez titular del Tribunal Electoral de México; Manuel Hernández Ruigómez, embajador del Reino de España en Angola; y José Fernando Meneses Romero, Consultor en la oficina de México, Centroamérica y el Caribe de IDEA Internacional.

De República Dominicana los académicos: Jorge Subero Isa, Servio Tulio Castaños Guzmán, Ricardo Rojas León, José Lorenzo Fermín, José Miguel Fernández, Javier Cabreja y Jimmy Rosario.

Sin espacio para duda, los enfoques sobre cada tema de estos brillantes profesionales serán de gran interés para nuestros lectores y el país.



# CONTENIDO


Presentación 1
Transparencia electoral: la receta para la credibilidad 3
Debate electoral: propuestas sobre transparencia y políticas anticorrupción 8
Aproximaciones a la demanda de transparencia en los partidos políticos 12
Delitos contra patrimonio en el proyecto de nuevo Código Penal 16
Hacia un modelo integral de jurisdicción electoral administrativa y penal.
Lecciones desde el derecho comparado 21
Desinformación y noticias falsas en contextos electorales 25
Fortalecimiento institucional y mejoras del sistema de justicia
en gobierno de Luis Abinader 30
Transparencia y gobernanza en la República Dominicana: propuestas para el período 2020-2024 35
Aplicar la Ley con puño de hierro en el combate de la corrupción y la impunidad 40
Manejo adecuado y transparente de los fondos públicos 44
Elecciones electrónicas y código fuente 50
La transparencia en la función jurisdiccional del juez en la República Dominicana.
En búsqueda de una justicia abierta 56
Política de acceso a la información, transparencia y buen gobierno 62
La imprescriptibilidad de los delitos de corrupción 65
Rendición de cuentas y transparencia en los partidos políticos 69


## REGLAS TÉCNICAS DE PUBLICACIÓN

*País Dominicano Temático* es una publicación de carácter privado que procura abrir el debate sobre temas de trascendencia nacional y global.

Los artículos deben abordarse desde un punto de vista técnico-académico, en torno al tema central de la publicación, al margen de la denuncia insustancial y las diatribas políticas.

Todos los textos sometidos para publicación deben ser inéditos, con objetivos claramente especificados, con las fuentes bibliográficas (APA) consistentes.

No podrán ser enviados a ningún otro medio de difusión, mientras dure el proceso de revisión, ya sean periódicos impresos o digitales, revistas, ni ningún otro medio de circulación nacional o extranjero. Tampoco estar paralelamente en proceso de evaluación de otra publicación.

Los editores de *País Dominicano Temático* se reservan el derecho de proponer modificaciones a cualquier artículo enviado, cuando se considere necesario, así como rechazar un texto, que en caso de no ser aprobado se devolverá en un tiempo oportuno, sin la necesidad de explicar razones para no publicarlo.

Los textos deben enviarse en formato digital (Word) al correo electrónico de la publicación (elpaisdom@gmail.com) y una copia en impreso (preferiblemente), con las ilustraciones correspondientes: fotografías, infografías, gráficos o tablas, no mayor de seis (6), en archivos separados, con sus respectivos créditos (en su caso), derecho de autor o reproducción, y con las siguientes características:

- 300 dpi de resolución (300 píxeles por pulgada).
- Formatos: JPG, PNG, TIFF o PDF.
- Tamaño mínimo de 20 cm en su dimensión.

Las imágenes deben ir acompañadas de sus correspondientes pies de ilustración, en un archivo individual y numeradas.

Todo artículo debe enviarse con un resumen (abstract), cuya extensión no exceda las 150 palabras, a fin de que el lector tenga una idea del contenido, sin necesidad de leer el texto parcial o totalmente.

Los textos no podrán superar las tres mil (3,000) palabras y un mínimo de dos mil (2,000).

El autor debe enviar un resumen de su vida profesional que no exceda las ciento cincuenta (150) palabras; además, nombres y apellidos, dirección electrónica, teléfonos y cualquier otra referencia que permita el contacto de los editores; así como una foto, cuyo archivo (JPG o TIFF) tenga un peso mínimo de 1 Mb con fondo plano.


PAÍS DOMINICANO TEMÁTICO

**CONSEJO DIRECTIVO** Presidente: Rafael Menoscal Reynoso | Vicepresidente: Nelson Encarnación | Tesorera: Laidy Dianna Reynoso Gómez | Secretario: Bartolomé Deschamps | Vocal: Julio César Guzmán Acosta | **EQUIPO EDITORIAL** Director general: Menoscal Reynoso Asesor de contenidos: Manuel Hernández Ruigómez | Administración: Luis Mota | Consultor Jurídico: Lic. José Miguel Fernández Editor: Eric Simó | Corrección: Guillermo Sención Villalona | Diseño y diagramación: Cynthia Matos Barros | Ilustraciones: Wilson Morfe Editor fotográfico: Domingo Gómez | Encargado de circulación: Damaurys M. Reynoso Fermín | Ilustración de portada: Wilson Morfe Impresión: Serigraf

Av. Independencia Km. 10 1/2, Torres Atalaya del Mar, 2do. Nivel, local A-229. Santo Domingo, República Dominicana.
Tel. 809-622-0909 | E-mail: paisdomtematico@gmail.com | RNC: 1-31-12313-9



MIGUEL ANGEL LARA OTAOLA
m.a.laraotaola@gmail.com
Jefe de la Oficina para México y Centroamérica de IDEA Internacional. Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Sussex.

JOSÉ FERNANDO MENESES ROMERO
F.meneses@idea.int
Consultor en la oficina de México, Centroamérica y el Caribe de IDEA Internacional.



# Transparencia electoral: la receta para la credibilidad

## "Sin transparencia, no hay forma que los ciudadanos puedan saber por si mismos que sus elecciones son auténticas"

(Comisión Global Sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012)

Uno de los principios necesarios para garantizar la credibilidad de los procesos electorales es la transparencia. Este ha sido adoptado por varias organizaciones a nivel internacional a fin de garantizar y mejorar los sistemas de gobernanza y la prestación de servicios públicos. Organizaciones como IDEA Internacional y la Alianza para el Gobierno Abierto han reconocido a la transparencia como un elemento clave para que los gobiernos y las instituciones públicas puedan mejorar su desempeño y rendir cuentas al público. Esto se debe a que la transparencia no solo hace visible lo público, sino que empodera a la ciudadanía a ser parte de lo público.

En este sentido, la transparencia se ha vuelto fundamental para el buen desarrollo de las elecciones. Primero, porque permite una eficiente gestión del proceso electoral, y segundo, y lo que es lo más importante, abona a la credibilidad del proceso y la legitimidad del resultado. Pensemos en los numerosos casos de elecciones que han resultado en crisis políticas o incluso violencia, debido a que alguna etapa del ciclo electoral no contó con garantías plenas de transparencia. Un solo ejemplo lo ilustra bien: en las elecciones generales de 2007 en Kenia, problemas y demoras con el conteo y transmisión de resultados electorales sirvieron como la chispa que detonó protestas y violencia, que desafortunadamente culminó con más de 1,000 muertos y aproximadamente 500,000 personas desplazadas (Human Rights Watch, 2008).

### Transparencia y procesos electorales

En el plano del derecho internacional varios tratados y manuales sostienen que la transparencia es un principio fundamental para garantizar la integridad de una elección. La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos especifican que la transparencia es un principio clave para el ejercicio de los derechos políticos y electorales. Asimismo, documentos como el Manual de Diseño de Gestión Electoral de IDEA Internacional y el Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales de la Comisión de Venecia incluyen a la transparencia y a la rendición de cuentas como parte nodal de procesos electorales justos y libres. En este sentido es importante considerar que, por un lado, la transparencia es un principio fundamentado en el derecho internacional, y por otro, que la transparencia es un pilar reconocido de los regímenes democráticos. De ahí su importancia.

De manera general, la transparencia puede ayudar a identificar irregularidades en los procesos electorales, a informar sobre la mala conducta de funcionarios y a



evidenciar posibles prácticas fraudulentas. La transparencia sirve como un mecanismo para justificar, fundamentar y defender a los organismos electorales, su personal y sus actividades de acusaciones infundadas y percepciones de fraude. Igualmente, la transparencia ayuda a mejorar la percepción de la ciudadanía sobre la integridad de los procesos electorales —se convierte en un fundamento para la integridad electoral y la confianza ciudadana en las elecciones. No obstante, la falta de transparencia tiene los efectos opuestos: cuando la información se retrasa u obstruye, los procedimientos no son verificables o cuando no hay claridad sobre las decisiones de los organismos electorales, pueden generarse rumores y sospechas que acaben cuestionando la integridad de toda una elección. Aquí es importante señalar que si bien la transparencia tiene mucho peso en las diferentes etapas, en tanto que es un elemento que incide de manera transversal en la diferentes fases de un proceso electoral, es en la transmisión de resultados donde adquiere mayor importancia. Esto porque cuando los resultados se transmiten de manera oportuna y están ampliamente disponibles, son fáciles de entender y precisos, se evita la especulación y se facilita la aceptación de los resultados de las elecciones. De ahí que la transparencia sea base fundamental para la administración e implementación de los procesos electorales y de la democracia como sistema de gobierno.

Ahora bien, la transparencia electoral puede sonar un poco abstracta. Siendo así, ¿Cómo pueden los órganos electorales llevar este concepto a la práctica en sus procesos y actividades? Para orientar esto, debemos considerar dos condiciones clave de la información y los datos en los procesos electorales, y es que esta debe ser visible e inferible (visibility e inferability en inglés). Utilizando la definición minimalista de Michener y Bersch (2013), la transparencia debe considerar ambas condiciones como principios operacionalizables, esto es, que la información pueda traducirse y expresarse en mecanismos que le den visibilidad y claridad o que la hagan inferible o entendible. Primero, la visibilidad, como la palabra lo indica, está asociada con la semántica de "luz y vista" (Michener y Bersch, 2013: 237). Tiene propiedades visuales y, por lo tanto, está relacionada con la presencia de información, a diferencia de su ausencia, claridad sobre opacidad. Para que la información sea visible debe cumplir dos condiciones: integridad y fácil localización. Así bien, la información debe tener un alto grado de integridad, lo que significa que la información disponible debe ofrecer una imagen completa, sin grandes omisiones, del asunto en cuestión. Por lo que respecta a la segunda condición, la información debe ser fácil de localizar, lo que se traduce en que sea fácil de encontrar, incluso sin buscarla.

Ahora bien, y en lo que respecta a la segunda condición general, para que la información sea inferible esta debe ser de alta calidad. La inferibilidad no solo tiene que ver con la información *per se,* pues también se tiene que considerar el aspecto interactivo de la misma, que depende de la audiencia receptora. En este sentido, que la información sea inferible también se relaciona con la calidad de la misma. Esto significa que debe poseer tres atributos clave: desagregación, que sea verificable y simplicidad. La desagregación significa que debe presentarse tal como viene, sin mediación. Cuando la información se desagrega, esta se presenta directamente, sin mediación y en forma cruda. La verificabilidad o que sea verificable, significa que la información debe poder ser auditada por terceros, lo que también aumenta su inferibilidad. Y simplificación, se relaciona con la accesibilidad y facilidad de uso de la misma; esto es, que la información sea accesible y fácil de entender.

De manera sucinta, y como lo indica el cuadro 1., la transparencia debe ser visible, que significa, que sea íntegra y de fácil localización; y debe ser inferible, es decir, que esté desagregada, que sea verificable y que su uso y acceso sea simple y sencillo.

## Cuadro 1. Condiciones generales y específicas de la transparencia

| | Generales | Específicas |
|---|---|---|
| Transparencia | 1. Visibilidad | 1. Integridad |
| | | 2. Fácil localización |
| | 2. Inferible | 3. Desagregación |
| | | 4. Verificable |
| | | 5. Simplificación |

* Elaboración propia a partir de Michener y Bersch (2013).

Ahora bien, teniendo en cuenta la definición y condiciones de la transparencia, es importante señalar que su existencia debe darse en todas las fases del proceso electoral. Aquí vale la pena recordar que el ciclo electoral, de acuerdo con lo establecido por IDEA Internacional, consiste de tres fases generales: el periodo pre-electoral, el periodo electoral y el periodo post-electoral. Como lo indica la figura 1, cada etapa incluye distintos componentes y actividades. Por ejemplo, el periodo pre-electoral, que incluye las fases de planeación, capacitación, información y registro, puede incluir actividades específicas como el diseño y planeación del presupuesto y el calendario electoral, la capacitación del personal y la actualización del registro de votación. Por otro lado, el periodo electoral, que incluye las fases de campañas, nominación, votación y resultados, puede incorporar, entre otras cosas, la postulación de los candidatos, el desarrollo de la votación, la acreditación de observadores electorales, el escrutinio de los votos, y la declaración y publicación de los resultados. Y finalmente, el periodo post-electoral, que comprende las fases supervisión, reformas y estrategia, puede involucrar tareas como la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, las reformas a las leyes electorales y la profesionalización del personal de los órganos electorales (Orozco, 2013: 21).




Figura 1. Ciclo electoral de IDEA Internacional.

Teniendo en cuenta las fases del ciclo electoral —desde la planeación, pasando por la votación, los resultados y hasta la etapa de reforma y la de estrategia— la transparencia debe permear cada una de ellas en consideración de las condiciones de visibilidad e inferabilidad. Esto porque la falta de transparencia en las elecciones

puede dañar la legitimidad del proceso electoral y con ello, la confianza de la ciudadanía en todo el sistema político, aumentando a largo plazo la desafección democrática. Por ejemplo, la falta de información respecto de los esquemas de financiamiento de las campañas electorales, así como la falta de sistema de rendición de cuentas en la fiscalización de recursos, puede derivar en situaciones de desacreditación de los actores políticos, incluyendo a los organismos electorales.

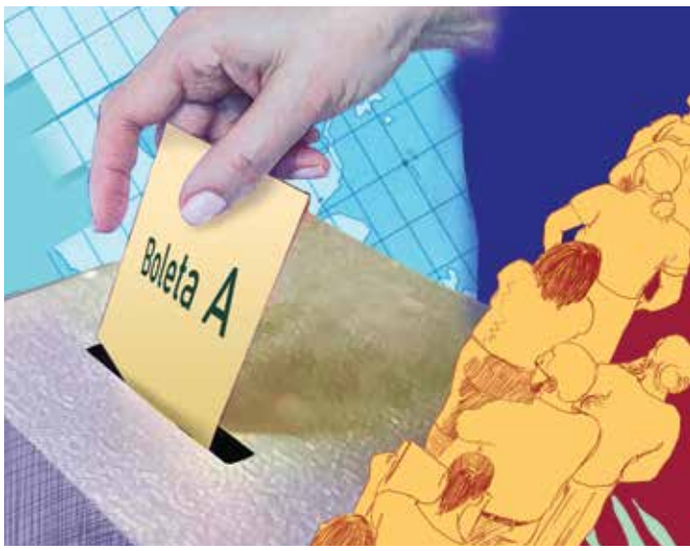
Un estudio reciente de la Dra. Holly Ann Garnett, del Royal Military College de Canadá, pone de manifiesto la importancia de la transparencia. A través de un estudio implementado en órganos electorales en 99 países, nos demuestra la fuerte relación entre la transparencia de estas instituciones y su capacidad de gestión. Así, el estudio consideró el nivel de comunicación e información al respecto de la seis funciones clave que debe tener un órgano electoral, de acuerdo con el Manual de IDEA Internacional para el Diseño de la Gestión Electoral: determinar quién es elegible para votar, recibir y validar las candidaturas para la participación electoral, realizar la votación, el conteo de votos, la tabulación de resultados y la administración de una organización fiable. De acuerdo al estudio, 20 paises de diferentes continentes y niveles de desarrollo económico como Australia, Colombia, Costa Rica, México, Noruega, Tailandia, entre otros, que recibieron el puntaje más alto en una escala del 0 al 3, demuestran una capacidad alta para cumplir sus funciones e informar al respecto. Esto nos sirve para dilucidar dos cosas importantes sobre la transparencia y rendición de cuentas de los órganos electorales. Uno, que la capacidad de los órganos electorales se relaciona con los mecanismos que le otorgan transparencia a sus procesos, por ejemplo, el acceso y disponibilidad de la información vía internet. Y segundo, que la capacidad de los órganos electorales, medida a través del análisis del contenido en línea, tiene un impacto positivo y significativo en la integridad electoral (Garnett, 2019: 345).

## Transparencia y resultados electorales

Ahora bien, una de las fases del proceso electoral más susceptibles a los efectos adversos por la falta de transparencia, es justamente la etapa de resultados electorales. Es importante señalar que cuando la información sobre los resultados electorales no está disponible o bloqueada, cuando estos no son claros o se transmiten con retraso, las elecciones pueden ser cuestionadas o incluso rechazadas. Asimismo, cuando la tabulación de la votación se retrasa, cuando los resultados se filtran o se posponen, aumentan las tensiones y las sospechas, lo que puede generar desafíos y protestas. Aquí, debilidades en cualquier eslabón de esta cadena pone en riesgo no sólo la calidad y confianza de los resultados, sino que puede comprometer la integridad de toda la elección. Por ello, los resultados electorales deben seguir estándares y procesos transparentes para dotar de legitimidad a los procesos electorales.

Tomando en cuenta los parámetros de Michener y Bersch sobre transparencia, la información sobre los resultados electorales, en principio, debe ser "visible" y, por lo tanto, completa y fácil de encontrar. En consecuencia, la información sobre los resultados electorales preliminares debe ser suficiente, con una mayor cobertura del país como un indicador de mayor visibilidad. De la misma forma, la información debe estar disponible para todos los interesados y actores involucrados en el proceso, como los ciudadanos, partidos políticos, medios de comunicación y observadores electorales. De manera suscinta, la información sobre resultados oficiales también debe ser completa, abierta y ampliamente disponible. La consigna debe ser la transparencia máxima.

## La transparencia puede ayudar a identificar irregularidades en los procesos electorales




En segundo lugar, la información sobre los resultados electorales también debe ser inferible, esto es, que esté desglosada, que sea verificable y se presente de manera simple o sencilla. La desagregación de los resultados electorales implica que estos deben presentarse directamente en su forma original. No deben ser modificados por ningún actor que pueda filtrar contenidos y, por lo tanto, presentar una imagen incompleta o sesgada de las elecciones. Por ejemplo, cuando los funcionarios electorales comunican los resultados electorales, estos deben hacerlo con claridad y precisión, siendo fieles a los números proporcionados por las hojas de conteo y su agregación. Por otro lado, la información debe ser verificable, lo que implica que los resultados puedan ser verificados por un tercero —los datos deben ser corroborables. Un ejemplo de esto son los sistemas de transmisión de resultados que se verifican por un organismo independiente especializado. Un ejemplo es la capacidad de verificar que el dato del resultado de los centros de votación coincida con lo publicado oficialmente y a nivel nacional. La suma de múltiples verdades comprobables nos lleva a un total confiable. Y finalmente, la simplicidad requiere que la información sobre los resultados de las elecciones sea sencilla, con publicaciones que faciliten su inferencia y entendimiento. Esto se puede lograr mediante el uso de gráficos, etiquetas u otros recursos para que la información sea más comprensible. Un ejemplo positivo es el uso de un buen sitio web, que sea fácil de usar y proporcione los resultados electorales completos y permita su análisis en distintos niveles, nacional o local.

Un caso que sirve para ejemplificar la adecuación del principio de transparencia a la fase de los resultados electorales es el de las elecciones presidenciales en México, el 1 de julio de 2012. Como en 2006, en 2012 las instituciones electorales de México funcionaron bien y organizaron elecciones técnicamente precisas. Sin embargo, en contraste con 2006, las elecciones de 2012 no fueron seguidas por el mismo nivel de protesta. A ello contribuyeron varios factores. Primero, el día de los comicios todos los 143,132 centros de votación instalados contaron con al menos un representante de algún partido político (Organización de los Estados Americanos, 2013). Segundo, posterior a las elecciones del 2006, los partidos políticos y las autoridades electorales tomaron medidas para evitar futuros conflictos postelectorales.

## La transparencia en los procesos electorales sirve para que la ciudadanía, sin diferencia de condición, pueda acercarse, ser partícipe y adueñarse del proceso democrático

Para esto, en 2007 el Congreso mexicano diseñó y aprobó una reforma electoral que, entre otras cosas, tuvo como objetivo hacer que los resultados electorales y el recuento de votos fueran más transparentes y completos (Vargas, 2011). Dicha reforma, significó, por sus cambios a los procedimientos electorales, el inicio de "una nueva época en materia de transparencia y acceso a la información" (Nava, 2008: 251) para el sistema electoral mexicano. Y tercero, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) implementó una serie de políticas internas de transparencia máxima para la comunicación de resultados. Una de estas modificaciones consistió en el escaneo de todas y cada una de las actas de los centros de votación, que después de escanerse podían consultarse en la página web del instituto. (Tapia, 2008: 395) Sin duda, estos cambios ayudaron a aumentar significativamente la transparencia en la fase de resultados y con ello contribuyeron a mitigar el conflicto postelectoral.

La etapa de resultados electorales es una de las áreas más sensibles en un proceso electoral y juega un papel muy importante en la reducción del conflicto postelectoral. Aquí la transparencia es especialmente importante, ya que cuando los resultados electorales no son visibes e inferibles, surgen sospechas y tensiones, lo que puede generar conflictos. Un simple rumor puede convertirse en protestas multitudinarias. Para evitar esto, la transparencia es la mejor garantía. En este caso, ambas condiciones del principio de transparencia, más allá de tratar de evitar una definición arbitraria, dotan de fortaleza procedimental y metodológica a aquellos mecanismos que se implementan con el objetivo de reforzar la transparencia en los procesos electorales.

Es claro que la transparencia es un principio nodal de los sistemas democráticos. Esencialmente se trata de un principio que alimenta el sistema de pesos y contrapesos que debe existir en un estado de derecho. De manera simple, la transparencia en los procesos electorales sirve para que la ciudadanía, sin diferencia de condición, pueda acercarse, ser partícipe y adueñarse del proceso democrático. Así, es esencial dotar de herramientas específicas para que todas y cada una de las fases de una elección —desde el registro de votantes hasta la publicación de resultados— sean visibles e inferibles, claras y sencillas. La transparencia es el mejor antídoto que existe ante la desconfianza, y como hemos visto, incluso a veces ante la violencia.




## Conclusión

Se tiene que tomar en cuenta a la transparencia como un elemento transversalizado a lo largo de todo el proceso electoral y sus etapas. No basta con que algún aspecto sea visible o con que exista información pública en el portal web.

La transparencia debe tocar todos los aspectos del sistema, instituciones y procedimientos electorales. Esta luz permite no solo conocer los hechos y las actividades, sino disipar dudas y rumores y favorecer la rendición de cuentas. Es, en esencia, condición clave del fortalecimiento de la democracia.

## Referencias


- Garnett, H. (2019) 'Evaluating electoral management body capacity' International Political Science Review, 40 (3), pp. 335-353. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512119832924
- Human Rights Watch (2008, Marzo 16) 'Ballots to Bullets: Organized Political Violence and Kenya's Crisis of Governance' https://www.hrw.org/report/2008/03/16/ballots-bullets/organized-political-violence-and-kenyas-crisis-governance#page
- Michener, G., y Bersch, K. (2013) 'Identifying transparency' Information Polity, 18 (3). pp. 233—242. https://ssrn.com/abstract=3290813
- Nava, S. 'Transparencia, elecciones y partidos' en Córdova, L. & Salazar, P. (coords.) (2008) Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: Hacia un nuevo modelo. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/55866/estudios-sobre-la-reforma-electoral-2007-hacia-un-nuevo-modelo-coleccion-tepjf.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Organización de los Estado Americanos (2013, 26 Septiembre) 'Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos sobre el Proceso Electoral Federal 2011- 2012 del 1 de julio de 2012 Celebrado en los Estados Unidos Mexicanos' https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=244-473-5-0
- Orozco, J. (2013) Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional. México: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/justicia-electoral-manual.pdf
- Tapia, C. 'Regulación del proceso electoral' en Córdova, L. & Salazar, P. (coords.) (2008) Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: Hacia un nuevo modelo. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/55866/estudios-sobre-la-reforma-electoral-2007-hacia-un-nuevo-modelo-coleccion-tepjf.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Vargas, P. (2011). 'México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales', en Justicia Electoral, 1 (7), México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 117-149. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4122154.pdf


PROMOVER LA FE
Y OPTIMISMO
EN EL MAÑANA
Los valores nos mueven adelante
Banco BHD León
bhdleon.com.do



JAVIER CABREJA

javiercabreja@yahoo.com

Politólogo y economista. Exdirector ejecutivo de la organización de la sociedad civil Participación Ciudadana.

# Debate electoral: propuestas sobre transparencia y políticas anticorrupción

Uno de los retos fundamentales del Estado dominicano es el fortalecimiento de su institucionalidad. Mejorar la calidad de las instituciones políticas no solo garantizará una buena gobernabilidad democrática, sino, además, la definición e implementación de políticas públicas efectivas en el combate de los principales problemas sociales y económicos que afectan a la población. Uno de los mayores obstáculos para avanzar en esta dirección es el de la corrupción y la impunidad. El contexto electoral actual ofrece una oportunidad para pensar y debatir sobre propuestas programáticas que permitan identificar iniciativas de transparencia y políticas anticorrupción. Este trabajo presenta un análisis de los efectos de la corrupción, destacando una serie de recomendaciones que podrían ser tomadas en cuenta por los actores políticos dominicanos.

## Introducción

La corrupción administrativa se entiende como la manera en que los servidores públicos, abusando de sus funciones, obtienen beneficios particulares mediante el soborno, el tráfico de influencia, el enriquecimiento ilícito, el nepotismo y la malversación de fondos[1].

En sociedades donde predomina la corrupción y la falta de transparencia, la inversión tanto interna como externa se ve seriamente limitada, el desarrollo social se paraliza y el sistema democrático pierde legitimidad. Diversos estudios han demostrado que altos niveles de corrupción limitan la inversión, fomentan la pobreza y conducen a gobiernos ineficaces (Rose-Ackerman, 2001).

La sociedad dominicana demanda que se le preste especial atención al tema de la corrupción y la impunidad[2]. A diferencias de períodos anteriores, este flagelo comenzó a aparecer en las principales encuestas como unos de los problemas más sentidos por la población dominicana[3]. Para diversos sectores llegó el momento de promover la prevención, persecución y sanción de la corrupción. Es la única forma de que este flagelo no siga generando el profundo deterioro institucional que ha creado.

Es por esta razón que la transparencia y la lucha anticorrupción debe ser un tema relevante en los programas de gobierno de los candidatos presidenciales que competirán en las elecciones de mayo del 2020. Es necesario promover las reformas políticas e institucionales que mejoren la integridad del Estado dominicano, haciéndolo más transparente, eficiente y democrático. De esta manera se tendrá una mayor capacidad para hacer frente a los problemas fundamentales de la población.

## La corrupción y su efecto en la calidad de la democracia

Los actuales son momentos difíciles para la democracia. Crece el descontento con la política y los partidos políticos tradicionales. Son cada vez más los ciudadanos que se tornan indiferentes hacia el sistema político




[1] Conferencia "Transparencia de la gestión pública desde la perspectiva ciudadana"; Javier Cabreja. (2012).

[2] Fue importante el movimiento social contra la corrupción que se generó en el país entre el 2017-2018, denominando Marcha verde, que demandó el cese de la impunidad y la transformación de la justicia.

[3] En la encuesta Gallup-Hoy de enero 2020 la corrupción aparece en cuarto lugar entre los principales problemas del país. El 19.3% de los encuestados así lo consideran.

democrático o, peor aún, que preferirían un régimen autoritario, pero que resuelva problemas fundamentales, a uno democrático (Latinobarómetro, 2018)[4]. Distintos estudios indican que la democracia en la región está perdiendo apoyo (Barometer-, 2019). Esta situación se explica por la incapacidad del sistema político democrático de atender las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

La transición democrática implicó que durante más de tres décadas la principal preocupación en la región fuera la de cómo lograr unas elecciones libres, justas y transparentes. Hasta la década de los 90 la democracia fue ganando apoyo en la medida en que se fueron desarrollando procesos electorales que contribuyeron a dejar atrás los gobiernos de corte autoritario. Como indica Daniel Zovatto, "en la primera etapa de la tercera ola democratizadora (1978-1990), las elecciones no solo significaron el retorno a la vida democrática sino, al mismo tiempo, el fin de las dictaduras" (Zovatto, 2017). Sin embargo, en la actualidad, las elecciones por sí solas no parecen ser suficientes para atender las demandas ciudadanas[5].

Además de procesos electorales de calidad, se requiere tomar en cuenta otros factores relevantes para garantizar la legitimidad de la democracia. La constitución de un Estado de derecho, la garantía y protección de los derechos humanos y la promoción de la participación ciudadana son elementos esenciales en un sistema político que se precie de democrático. En la actualidad, la gran paradoja latinoamericana tiene que ver con la existencia de regímenes democráticos en la mayoría de sus países, pero con pobreza y desigualdad extendidas, alarmante inseguridad ciudadana y altos niveles de corrupción[6]. Estos graves problemas no solo han erosionado la confianza en el sistema político, sino que han generado violentas protestas antigubernamentales en la región[7].

Sin transparencia y una lucha efectiva contra la corrupción y la impunidad, la democracia se ve amenazada. Este flagelo genera desencanto y frustración con el sistema político, lo que abre la posibilidad de que emerjan proyectos políticos autoritarios caracterizados por la demagogia y el populismo[8]. La corrupción impide que los gobiernos den respuestas a los problemas más sentidos por la población. Si a los Estados que tienen ya una baja presión tributaria y una alta deuda pública, se les suma el desvío de una proporción importante de su presupuesto a causa de la corrupción, se dispondrá de menos recursos para la implementación de políticas sociales que reduzcan la pobreza y la desigualdad. Cuando existe corrupción en la administración, se debilitan las instituciones llamadas a garantizar una mayor seguridad pública.

En términos generales, tal como indica Villoria, "el coste de la corrupción en la economía, la política y la sociedad de cualquier país es mucho más elevado que todos sus presuntos beneficios" (Villoria, 2006). Por esta razón, su enfrentamiento no puede esperar si se procura mejorar la calidad de vida de la gente y generar una mayor legitimidad del sistema político. Los temas de transparencia y políticas anticorrupción deben ser un componente importante de la agenda de los políticos que procuran llegar al poder. Se requiere de propuestas viables que permitan erradicar ese flagelo y hacer de los Estados, instituciones capaces de operar con eficiencia y transparencia en la definición de políticas públicas que promuevan el desarrollo de sus ciudadanos.

Sin transparencia y una lucha efectiva contra la corrupción y la impunidad, la democracia se ve amenazada

## Corrupción e impunidad en el contexto dominicano

Conscientes de los efectos negativos de la corrupción y gracias a la presión de distintos actores nacionales e internacionales, en la República Dominicana se han llevado a cabo importantes reformas con el propósito de lograr una mayor transparencia de la gestión pública. En tal sentido, durante las últimas dos décadas se aprobaron leyes como la de Libre Acceso a la Información Pública (Ley No. 200-04), la ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones del Estado (Ley No. 340-06), la Ley sobre Función Pública (Ley No. 41-08), la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (Ley 423-06) y la Ley de Planificación e Inversión Social (Ley No. 498-06).

Además, se puso en vigencia un nuevo diseño institucional con el propósito de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. En el 1997 se creó el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa[9], que luego pasó a ser la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa (DPCA)[10]. Posteriormente esta instancia se transformó en la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA)[11].

En el 2005 se constituyó la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción[12], que luego pasó a ser la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental[13]. Por otro lado, se promovieron importantes reformas dirigidas a fortalecer tanto la Cámara de Cuentas (Ley No. 10-04) como la Contraloría General de la República (Ley 10-07). Otra reforma relevante fue la de la Ley de Declaración Jurada de Patrimonio (Ley No. 311-14).

Estos importantes cambios debieron sentar las bases para la promoción de una gestión pública caracterizada por la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, a pesar de estas reformas, la ciudadanía percibe pocos avances y limitados resultados en materia de lucha contra la corrupción en el país. A esto han contribuido los grandes escándalos de corrupción, como el caso de Odebrecht; la venta de los terrenos del sector de Los Tres Brazos; las ventas irregulares de terrenos del CEA o la estructura de corrupción que operó en la OMSA y que cobró la vida de una persona. Frente a estos casos, el sistema judicial dominicano se ha tornado inoperante y ha propiciado la permanencia de un esquema de

[4] Según el informe de Latinobarómetro 2018, para el 28% de los latinoamericanos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Para el 15% un régimen no democrático puede ser preferible. En el caso dominicano, el 29% de los encuestados es indiferente a la democracia y el 18% apoyaría un gobierno autoritario. Ambos datos por encima del promedio de la región.

[5] Desde principios de la década del 2000, el PNUD viene reflexionando sobre este tema, como se evidencia en el conocido informe "La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas" (PNUD, 2004).

[6] Zovatto, ibid, pag. 92.

[7] Como los casos de Chile, Ecuador, Colombia y Bolivia.

[8] Tal es el caso de Brasil, con la llegada al poder de Jail Bolsonaro a principios del 2019. En Guatemala, después de serios escándalos de corrupción que implicaron la caída del expresidente Otto Pérez Molina, llegó al poder el actor Jimmy Morales, cuyo gobierno generó una gran frustración entre los guatemaltecos.

[9] Decreto 322-97.

[10] Decreto 324-07.

[11] Definida mediante Resolución 0003, del Consejo Superior del Ministerio Público el 4 de febrero del 2013.

[12] (Decreto 101-05).

[13] Creada mediante el Decreto 486-12, en el año 2012.

La sociedad dominicana demanda que se le preste especial atención al tema de la corrupción y la impunidad




impunidad y complicidad que ha funcionado durante décadas.

A esto se suma el hecho de que en los indicadores internacionales sobre transparencia y lucha anticorrupción, la República Dominicana queda muy mal parada. En la más reciente de estas evaluaciones, el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2019), el país aparece con una puntuación de 28 de 100, descendiendo dos puntos en comparación con el año anterior. En relación a la posición país, bajamos del lugar 129 al 137[14]. En otros indicadores como el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial o el del Banco Mundial, la situación no es muy distinta.

Propuestas electorales de transparencia y lucha anticorrupción: elementos a tener en cuenta.

Las propuestas de gobierno deben tener como punto de partida la definición de las acciones que se llevarán a cabo para que los servidores públicos exhiban una conducta ética en el ejercicio de sus funciones. El desempeño de los funcionarios debe caracterizarse por la integridad, la responsabilidad y la honestidad.

Como parte de las acciones a desarrollar, las propuestas de los candidatos en materia de transparencia y luchas contra la corrupción deberán considerar las siguientes áreas y acciones:

a. Ética en el desempeño de la función pública:
   i. Promover el efectivo cumplimiento del régimen ético y disciplinario contenido en la ley No. 41-08 sobre Función Pública[15].
   ii. Apoyar el fortalecimiento institucional de las comisiones de Ética Pública y su constitución en todas las dependencias del Estado dominicano.
   iii. Redefinir las competencias y apoyar el fortalecimiento de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental.
   iv. Promover el efectivo cumplimiento de la Ley de Declaración Jurada de Patrimonio.
b. Fortalecimiento de órganos de control del Estado dominicano:
   i. Apoyar la independencia funcional y financiera de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.
   ii. Trabajar por el fortalecimiento y profesionalización de la Contraloría General de la República.
   iii. Apoyar al Congreso Nacional en su labor de control y fiscalización "sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y usos de los fondos públicos" [16]
   iv. Promover y apoyar iniciativas de control social de la gestión gubernamental, como lo establece la ley 10-04 sobre la Cámara de Cuentas.
   v. Contribuir con la creación y consolidación del Sistema Nacional de Control y Auditoría, integrado por el control externo, el control interno, el control legislativo y el control social[17].
c. Gestión financiera transparente:
   i. Mejorar el funcionamiento de la Cuenta Única del Tesoro.
   ii. Fortalecer el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y dar una más amplia publicidad a las informaciones de ejecución presupuestaria contenidas en el mismo.
   iii. Implementar en todas las instituciones públicas, en especial las áreas de gestión programática y financiera, el Sistema Común de Evaluación (Modelo CAF -por sus siglas en inglés-).
   iv. Establecer una coordinación más efectiva de las instituciones públicas del área de planificación y administración financiera.
   v. Mejorar la transparencia presupuestaria. Se deberá continuar con los procesos dirigidos a mejorar la transparencia, rendición de cuentas y participación en el ciclo presupuestario, tanto en la fase de formulación, como de ejecución.
d. Sistema transparente de compras y contrataciones públicas:
   i. Promover la reforma integral de la ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.
   ii. Fortalecer el Órgano Rector de la ley No. 340-06, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en su labor de velar por el fiel cumplimiento de esta ley.
   iii. Disponer, conforme lo establece la ley, la obligación de preparar planes y programas anuales de compras y contrataciones de bienes y servicios por parte de todas las instituciones de la administración pública.
   iv. Fortalecer y ampliar el portal transaccional de compras y contrataciones públicas.
e. Cumplimiento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública:
   i. Establecer las condiciones para que en todas las instituciones gubernamentales estén instaladas y operando de manera adecuada,

[14] CPI 2019

[15] Título IX, artículos 77 al 89 de la referida ley.

[16] Constitución Dominicana 2010, artículo 245.

[17] Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Artículos del 5 al 8.

las oficinas de Acceso a la Información Pública y sus responsables.

ii. Avanzar en la implementación del Gobierno Abierto en la República Dominicana. Es necesario hacer un mayor uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en la gestión gubernamental, en procura de una mayor eficiencia y transparencia en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

f. Mejorar el rol de la justicia en la lucha contra la corrupción
   i. Dotar de autonomía administrativa y funcional a la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA).
   ii. Propiciar la independencia y fortalecimiento del Ministerio Público.
   iii. Promover una efectiva coordinación entre los órganos de control y el Ministerio Público en el combate a la corrupción administrativa.
   iv. Contribuir con el fortalecimiento e independencia del Poder Judicial.
   v. Asignar al Poder Judicial las partidas presupuestarias que establece la ley.
   vi. Consolidar los mecanismos de recepción de denuncias de actos de corrupción y promover una ley de protección al denunciante.
   vii. Promover la modificación del Código Penal para ampliar la tipificación de los casos de corrupción, conforme a la nueva Constitución, la CICC-OEA y la CNUCC.
g. Reformas en el marco jurídico contra la corrupción:
   i. Adecuar el marco jurídico por la transparencia a la Constitución dominicana y a los convenios internacionales de los que la República Dominicana es signataria.
   ii. Promover la Ley de Extinción de Dominio para que el Estado decomise y recupere los bienes adquiridos por actos de corrupción y otros ilícitos.
h. Metas de transparencia en la Estrategia Nacional de Desarrollo
   i. Impulsar una Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados.
   ii. Dar continuidad y profundizar las medidas dirigidas a la reestructuración de la estructura organizativa del Estado, incluyendo tanto las funciones institucionales como la dotación de personal, para eliminar la duplicidad y dispersión de funciones y organismos
   iii. Impulsar el desarrollo del gobierno digital, abierto y transparente, ampliando el uso de la tecnología de la información y la comunicación.
   iv. Diseñar e implementar un sistema de mantenimiento y manejo transparente de los activos fijos en las instituciones y espacios públicos.

## Conclusión

La República Dominicana es signataria de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). En estas convenciones se establecen una serie de mecanismos a ser tomados en cuenta por los Estados parte, con el propósito de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Las propuestas destacadas en este trabajo deben formar parte de un plan integral de promoción de la transparencia y combate de la corrupción. Dentro de esta estrategia, los candidatos deberán comprometerse con el fortalecimiento de los órganos de control interno y externo del Estado dominicano. Es necesario racionalizar el Estado, impulsando medidas para la efectiva implementación de la Ley de Función Pública, para contar con un servicio público profesionalizado y basado en la meritocracia.

Para la prevención de los actos de corrupción, las propuestas de los candidatos deben incorporar medidas que permitan seguir fortaleciendo la constitución de un sistema público de compras y contrataciones de bienes y servicios basados en la transparencia, eficiencia y la competencia en condiciones de equidad.

Una gestión pública transparente debe dar plena garantías de respeto al derecho que tienen los dominicanos y las dominicanas a una información pública oportuna y veraz. Se debe asumir el compromiso de romper con la cultura de la discrecionalidad y la opacidad en las instituciones públicas. La rendición de cuentas y el acceso libre a la información deben ser una característica que defina la Administración Pública dominicana.

## Bibliografía


Barometer-, L. -A. (2019). Cultura Política de la democracia en la República Dominica y en las Américas, 2018/19: tom[andole el pulso a la democracia. Santo Domingo: LAPOP.

Latinobarómetro. (2018). Latinobarómetro 2018. Santiago de Chile: Latinobarómetro.

PNUD. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

Rose-Ackerman, S. (2001). La corrupción y los gobiernos: Caudas, consecuencias y reformas. . Madrid: Siglo XXI de España editores, S.A.

Transparencia Internacional. (2019). Índice de Percepción de la Corrupción 2019. Berlín: TI.

Villoria, M. (2006). La corrupción política. Madrid: Síntesis S.A.

Zovatto, D. (2017). Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.






LETICIA M. RUIZ RODRÍGUEZ
leticiamaria.ruiz@cps.ucm.es
Doctora en Ciencia Política. Vicedecana de Investigación y Doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesora Titular de Ciencia Política. Master en Ciencia Política) por la University of North Carolina en Chapel Hill.

# Aproximaciones a la demanda de transparencia en los partidos políticos

Dentro del esfuerzo por construir organizaciones partidistas con mayores niveles de democracia interna, una de las tareas más relevantes en la actualidad está relacionada con la posibilidad de hacer más transparentes los procesos de toma de decisiones en el interior de los partidos. Al respecto, el texto ofrece una reflexión sobre la transparencia en los partidos políticos que analiza los ámbitos de la misma, así como las tareas en las que fortalecer la transparencia en los partidos políticos. Así mismo, se plantean algunas de las herramientas de las que se valen en la actualidad los partidos políticos para generar más transparencia, después de lo cual se sugiere una valoración sobre la medida en que todo lo descrito ha podido transformar la naturaleza de los partidos políticos.

## La transparencia: un valor en alza

Existe una demanda de transparencia hacia las instituciones y hacia los actores políticos que afecta de forma directa a los partidos políticos. En relación con estos últimos, el reclamo de transparencia proviene tanto de la propia normativa electoral y aquella que los regula, como de las demandas que viene formulando la ciudadanía, sin olvidar la presión de los medios de comunicación.

La demanda de transparencia no es exclusiva del ámbito político, sino que diversas entidades del ámbito privado, así como empresas dedicadas a la actividad económica, han hecho suyo el reto de la transparencia. Así pues, una parte de la esencia de la transparencia consiste en que se pueda ver desde fuera lo que sucede dentro de una organización, de la índole que esta sea.

Desde este punto de vista, la transparencia supone el acceso a información que proporciona la propia organización y que, en otras condiciones, un agente externo a la misma no tendría que conocer. Por lo tanto, para que exista transparencia la institución en cuestión debe tener una voluntad de ganar en claridad. Sin embargo, la transparencia no se agota en el ejercicio de "dejarse ver" desde fuera; sino que el reclamo de transparencia puede proyectarse hacia miembros de la propia organización que comienzan a tener acceso a lo que sucede en ámbitos de la misma de los que tenían escasa o nula información.

A continuación, se articula una reflexión sobre esta demanda de transparencia centrándonos en las organizaciones partidistas. Los partidos políticos se han visto incentivados y, en muchos casos, obligados a desarrollar patrones de comportamientos y estructuras que faciliten la transparencia.

## Ámbitos de transparencia de los partidos políticos

Entre las diferentes transformaciones que han experimentado los partidos políticos en las últimas décadas, tales como la fluidez de su electorado y el adelgazamiento de su componente ideológico y programático, también se han producido cambios en el modo en que estos se organizan. Durante los últimos quince años los partidos políticos han complejizado su maquinaria generando instituciones extra partidistas (fundaciones, think tanks); a la vez que han hecho esfuerzos de modernización de su funcionamiento interno. En este rubro los partidos han dado importantes pasos para lograr mayores niveles de democracia interna que han sentado las bases para lograr organizaciones menos personalistas y elitistas. Aunque no siempre esto se ha logrado, es cierto que instrumentos como la celebración de primarias y la paridad en las listas electorales son exponentes de este esfuerzo de largo recorrido que se han convertido en prácticas habituales en un sinfín de organizaciones partidistas a lo largo del mundo.

La transparencia en los partidos políticos es susceptible de proyectarse de un doble modo. Por una parte, plantean instrumentos para lograr transparencia hacia el interior del partido. Esta transparencia está atravesada por el hecho de que son actores divididos, entre otras cosas, en las responsabilidades que tienen sus miembros. La existencia de cargos diversos dentro del organigrama de un partido tiene como consecuencia que no todos sus militantes sepan lo mismo de los procesos de toma de decisión, de los condicionantes de estas decisiones y de los resultados de estas. Por ejemplo, ante la indisciplina de un diputado en el Parlamento en una votación, se puede activar el Comité de Ética, al que pertenece un número limitado de miembros, que son los que conocerán todos los detalles del caso y de la deliberación. Tras esta deliberación, se dará a conocer al resto de miembros del partido la decisión tomada y, si se quiere dar mayor transparencia, se articulará un relato enriquecido del conjunto del proceso.

Esta transparencia de tipo interno que se dirige al resto de miembros del partido que están afiliados a este, constituye una de las grandes transformaciones con respecto al pasado. Aunque continúan existiendo círculos de poder dentro de los partidos, cada vez es más costoso para la dirección del partido mantener una situación como la que Michels (1915) describiera en su ley de hierro de la oligarquía, donde un número muy limitado de personas acumulaban la mayor parte del poder y, progresivamente, se distanciaban de las preferencias de la base del partido.

Por otra parte, existe una transparencia hacia el exterior del partido que implica dar a conocer lo que sucede en el partido a los no miembros del partido. Esta transparencia de tipo externo tiene un doble ámbito. En primer lugar, hay una transparencia externa hacia las instituciones que forman parte del sistema político tales como, los tribunales de cuentas que fiscalizan la gestión de las cuentas de los partidos, así como hacia los organismos electorales.

En segundo lugar, el esfuerzo de transparencia hacia el exterior que llevan a cabo los partidos se dirige hacia los electores del partido, que no necesariamente están afiliados, así como hacia lo sociedad en general. Los electores de los partidos parecen querer conocer lo que sucede dentro de los partidos, las razones que están detrás de las decisiones de los partidos, así como las opiniones de sus líderes en diversos temas. Sin embargo, como Maravall (2003) señalara, la transparencia puede llegar a tener un coste electoral ya que, pese a esta aparente demanda de transparencia, en ocasiones el conocimiento de divisiones internas dentro de los partidos puede condicionar negativamente el voto a un determinado partido. Por ejemplo, la celebración de primarias para decidir el candidato presidencial deja al descubierto, necesariamente, corrientes dentro de los partidos. Una vez que se han celebrado las primarias, no siempre es fácil eliminar de la retina del elector la dureza de la contienda vivida y que este vuelva a percibir al partido como una unidad.

## Tareas en las que fortalecer la transparencia

La transparencia, decíamos, se puede proyectar hacia el interior, así como hacia el exterior del partido, pero también se puede precisar en qué cuestiones o tareas es en las que los partidos pueden llevar a cabo esta labor de transparencia.

Una de las funciones propias de los partidos es la agregación de intereses. Para ello estos deben hacer una propuesta de tipo programático en la que puede estar implicada la transparencia. Durante tiempo, el programa era realizado en lugares recónditos del partido por personas con alto expertise y/o alta implicación en el partido. Con el tiempo la elaboración del programa se externalizó en algunos partidos a entes profesionales que hacían propuestas más ajustadas a las demandas del marketing. Frente a estas opciones, en algunos de ellos el proceso de construcción del programa y de las posiciones sigue ahora patrones más transparentes. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2004/05 en Chile, Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI) recurrieron a una suerte de gran encuesta ciudadana a partir de la cual construyeron su programa electoral. Esta encuesta estuve seguida de unos talleres bicentenario que concitaron a expertos en distintos ámbitos para, sobre las opiniones ciudadanas, construir propuestas en una serie de temas específicos (Ruiz Rodríguez 2013).

También en los procesos de toma de decisiones en cuestiones estratégicas los partidos han caminado hacia una mayor transparencia. Así, en la actualidad es frecuente que sus directivos pregunten a las bases por la conveniencia de hacer una coalición con otra organización política. Esto ha dejado de ser una decisión de la élite del partido. En su momento, en el año 2018, el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) consultó a sus electores sobre el pacto que iba a firmar con el Partido Demócrata Cristiano (CDU/CSU alemán), la denominada gran coalición. En esta misma línea, también la situación del Brexit está proporcionando ejemplos de cómo los partidos británicos implican a sus bases en los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte, los partidos han dado grandes pasos en la adquisición de mayores niveles de transparencia en la selección de candidatos. La campaña que se realiza, los debates entre candidatos, el propio día de las votaciones son manifestaciones de este objetivo de ganar en transparencia.




## Herramientas para la transparencia en los partidos políticos

La exigencia institucional y normativa, la presión ciudadana, así como la que ejercen los medios de comunicación ha hecho que los partidos hayan recurrido a diversos instrumentos para conseguir mejorar sus niveles de transparencia.

En primer lugar, las redes sociales han supuesto un giro en la forma de comunicarse. Para los partidos se ha abierto la posibilidad de interactuar con el gran público sin intermediarios. Así las cuentas oficiales de los partidos, pero también las de los candidatos, proporcionan a diario reacciones, comentarios y posicionamientos que han agilizado la comunicación y que aumentan la posibilidad de se perciban de forma más transparente.

**La transparencia en los partidos políticos es susceptible de proyectarse de un doble modo**

En segundo lugar, las páginas web proporcionan en la actualidad la posibilidad de colgar información sobre reuniones de los partidos, resultados de deliberaciones, programas de candidatos, cuentas y un sinfín de información adicional que contribuye al objetivo de la transparencia. Por ejemplo, los candidatos pueden reaccionar en tiempo real a las declaraciones del líder de otro partido estableciéndose una conversación pública que, a diferencia de una privada, puede ser seguida por todos y no sólo por los dos actores implicados.

En tercer lugar, los referéndums internos que promueven los partidos para ser contestados bien de forma presencial o bien valiéndose de las encuestas no presenciales (por internet) son un poderoso mecanismo. Por ejemplo, en Podemos (partido de España) se llevó a cabo una insólita encuesta donde se preguntaba a sus afiliados qué decisión debía tomar el líder de la organización, Pablo Iglesias, a propósito de la compra de una casa con un elevado precio que parecía ir en contra de lo que el líder y el partido mantenían respecto a la lógica de consumo y de aburguesamiento.

En cuarto lugar, las elecciones internas dentro de los partidos son un instrumento de transparencia, ya que se hace público el modo de elección del candidato o de los candidatos frente a procesos secretos donde el dedazo era una práctica habitual.

En quinto lugar, el funcionamiento de los comités de ética y garantía de los partidos también contribuyen a la transparencia en las decisiones que estos asuman. Estos órganos sirven para que se comprendan los límites de actuación de los miembros del partido, así como las consecuencias de sobrepasar estos. Por ejemplo, en España la única diputada de Coalición Canaria (CC) en la legislatura, conformada tras las elecciones de finales de 2019, ha recibido una sanción por votar en la sesión de investidura del pasado enero de 2020 en contra de la línea del partido.

Junto a estos mecanismos, persisten los tradicionales, tales como la concesión de entrevistas por parte de los candidatos, los mítines, las conferencias, como lugares donde el partido puede hacer transparentes sus posiciones y el modo en que se han tomado las decisiones. Así mismo, los medios de comunicación siguen siendo agentes externos al partido en la adquisición de mayores niveles de transparencia.

## Breve balance de los logros en materia de transparencia en los partidos

A nadie se le escapa que los partidos políticos son actores colectivos con divisiones internas en su interior y con pugnas de poder evidentes. Durante muchas décadas las luchas internas habían permanecido en el ámbito privado de sus dirigencias y si trascendían no siempre se conocían con precisión los detalles. En ocasiones ha habido que esperar a las memorias de algunos líderes para conocer por qué se tomó una determinada decisión en un partido. Todo ello ha cambiado. El contexto social y los cambios en la normativa han obligado a los partidos a presentarse ante el electorado como maquinarias transparentes. Aunque el poder per se pueda ser oscuro, los partidos políticos han percibido que la transparencia es un valor en alza que puede proporcionar réditos electorales. Así es cómo se ha llegado a la aplicación de instrumentos que facilitan la transparencia.

> Los datos muestran que siguen existiendo prácticas clientelares, tendencias personalistas y baja confianza en los partidos políticos

El ciudadano está ahora más informado de lo que sucede en los partidos, pero no está tan claro que hayan dejado de lado algunas de las prácticas que existían antes de la transparencia. Los datos muestran que siguen existiendo prácticas clientelares, tendencias personalistas y baja confianza en los partidos políticos. Sin embargo, en un escenario donde todos aplican, con más o menos ahínco, prácticas pro transparencia, ya ningún partido puede escapar a las mismas. Desde este punto de vista, la transparencia habría venido para quedarse, aunque muchos partidos no necesariamente modifiquen algunas de sus prácticas o la esencia de su naturaleza.

## Bibliografía citada


Ruiz Rodríguez, Leticia M. (2013): "La elaboración de programas en los partidos políticos: el estudio del caso chileno", en M. Alcántara y L. Cabezas (eds.), Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos Latinoamericanos, Tirant lo Blanch, Valencia (361-400).

Maravall, Josep María (2003): El control de los políticos, Taurus, Madrid.

Michels, Robert (1991): Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu editores, Buenos Aires. 1 ed. 1915.




CONTIGO HAREMOS EL

# CAMBIO



## ANTONIO
## TAVERAS GUZMÁN
## SENADOR
PROVINCIA SANTO DOMINGO

PARTIDO REVOLUCIONARIO MODERNO
PRM

#ElCambioVa



JOSÉ LORENZO FERMÍN M.

fermin@fermintaveras.com

Abogado penalista. Se desempeñó como profesor titular de la cátedra de Derecho Penal en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, campus Santiago, y como coordinador del Posgrado en Administración de Justicia Penal (1998) de la misma universidad.

# Delitos contra patrimonio en el proyecto de nuevo Código Penal



## Introducción

En mi condición de integrante de la comisión que trabajó en la revisión y actualización del Código Penal vigente, de abogado en ejercicio, básicamente, en la praxis penal y de ciudadano, puedo afirmar de manera categórica que los delitos contra el patrimonio se consideran como una de las áreas dentro del proyecto de nuevo Código Penal dominicano con más relevancia y pertinencia. Esto es así, puesto que hablar de los tipos contenidos en su libro 4, es referirnos a tipos penales que revisten una importancia capital en la consolidación del estado social y democrático de derecho de nuestro sistema democrático y su legitimidad; en tanto hay una relación indisoluble entre un efectivo sistema democrático y la ética pública, como apunta el profesor Ibáñez[1].

Por igual, debido a que existe una relación directamente proporcional, entre inseguridad ciudadana, pobreza, falta de desarrollo y corrupción pública, según recoge el último informe del PNUD, sobre desarrollo humano[2].

La actualidad del tema salta a la vista, más aún con la reciente información que da cuenta de que, en el informe sobre el Índice Global de Competitividad 2019, del Foro Económico Mundial, se nos coloca en el número 8 de los Estados más corruptos del mundo y número 5 de la región[3].

De ahí que, si hay una parte trascendente del referido proyecto es precisamente la que regula todo lo relativo a los tipos penales contra el erario aquí previsto.

Por consiguiente, en este análisis destacaremos, de manera puntual, los aportes más importantes que trae el citado proyecto en esta materia; así cómo sus principales diferencias con el Código Penal vigente.

## Desarrollo

No tengo dudas al afirmar que son varios los aportes que hace al respecto el indicado proyecto. Fijaos bien, que no hablo de los milagros que trae consigo la referida reforma.

### Complemento eficaz de los tipos contra el erario de la Constitución

En este tenor, el primero de los desafíos que tenía la señalada reforma era sintonizar de mejor forma los tipos *sui generis* que contempla la Constitución contra el erario.

Así, la autora española María José Rodríguez Puerta, destaca al respecto que: "Desde estos postulados, resulta obligada la referencia a la Constitución en la indagación sobre el bien jurídico protegido en los delitos contra la Administración Pública, más que por la necesaria relevancia constitucional de los bienes jurídicos objeto de tutela penal, por la imposibilidad de construir normas contrarias a los principios constitucionales"[4].

[1] Ibáñez-Martín, José. Formación Cívica y Sistema Democrático. Madrid: 1988, Revista Española de Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid. Núm. 181. Páginas 442- 451.

[2] La República Dominicana se encuentra en el puesto 89 de un total de 189 países, teniendo un Índice de Desarrollo Humano Medio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Nueva York, 2019.

[3] Foro Económico Mundial. Informe sobre el Índice Global de Competitividad 2019. Nueva York, 2019.

[4] Rodríguez Puerta, María José. El delito de Cohecho: Problemática Jurídico-Penal del Soborno de Funcionarios. Pamplona, España. Editorial Aranzadi. 1999. ISBN84-8410-255-6 .Página 67.

Esto así, puesto que hoy se considera que los atentados contra el erario cometidos por los servidores públicos o particulares no solo entrañan una afectación a la sociedad en su conjunto o a sus integrantes, sino también a la propia Constitución. Así pues, la referida reforma al Código Penal no podía ignorar la previsión que sobre la corrupción pública hace el artículo 146 de nuestra Ley Sustantiva.

En particular, dado que como dice el profesor Olivo Rodríguez, este texto es más completo que el artículo 102 de la anterior Constitución[5], ya que en la versión actual se le otorga un mandato expreso al legislador para sancionar de manera debida algunos tipos aquí previstos. Pero también para incriminar otros, a la luz de lo contemplado en el encabezado del citado texto constitucional, cuando en su artículo 146 reza: "Se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado"[6].

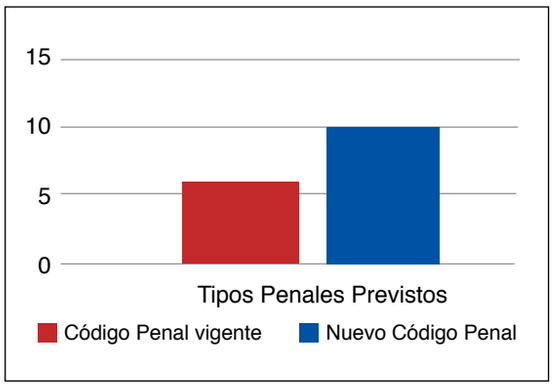
Precisamente, a partir de ese expreso mandato, el comentado proyecto actualiza y asume los tipos penales previstos en los numerales 1 y 2 de la mencionada norma constitucional. Por igual, fija de manera clara sus penas. Ahí radica de entrada su importante aporte al respecto.

## Llena vacíos de impunidad

De la mano de la anterior explicación, debemos destacar que, con esta reforma, también se suplen las graves lagunas o déficits legales que hay al respecto en el Código Penal actual. Las cuales han servido para propiciar las funestas impunidades en nuestra sociedad, que continúan erosionando la credibilidad y la confianza de la población en nuestro sistema democrático. Lo anterior se comprueba fácilmente en la siguiente gráfica:

[5] Rodríguez Huertas, Olivo. Constitución Comentada: Fundación Institucionalidad y Justicia Inc (FINJUS). Constitución Comentada. 4ta Edición. Santo Domingo: Septiembre de 2015.Editora Amigos del Hogar. Páginas 320-321.

[6] República Dominicana. Constitución del Estado Dominicano, del 13 de junio del año 2015. Gaceta Oficial, 10 de julio de 2015, 10 de julio del 2015, Núm. 10805.




## El informe sobre el Índice Global de Competitividad 2019, del Foro Económico Mundial, nos coloca en el número 8 de los Estados más corruptos del mundo

Sin embargo, el Proyecto de Nuevo Código Penal no apuesta a tipificar un rosario de conductas populistas, por el contrario, hace un uso racional o de última ratio del derecho penal.

Por esto, la comentada reforma penal dirigió sus mejores esfuerzos hacia dos direcciones: a) perfeccionar el catálogo de los tipos de esta naturaleza desparramados en el segundo Libro del Código Penal, y, b) para de manera muy precisa, crear apenas cinco tipos penales nuevos.

## Sistema de penas eficiente y vigorosa

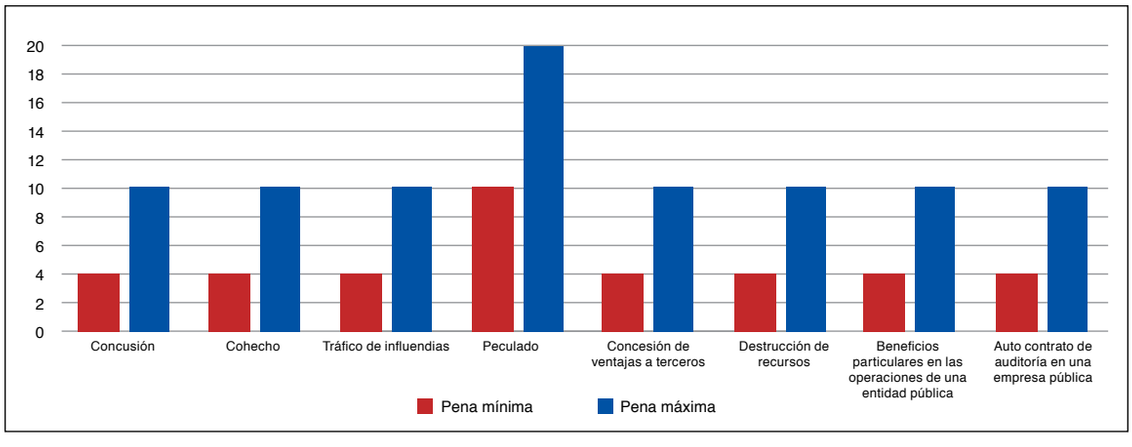
Si bien es cierto que el problema de nuestra arraigada corrupción e impunidad no es el resultado exclusivo de la existencia de tipos penales ambiguos o inexistentes, ni de las penas benignas que en algunos casos se contemplan en el Código Penal. No menos cierto, es que, este sistema de penas está llamado a ser una herramienta importante en el diseño y ejecución de una seria y efectiva política criminal para la prevención y represión del grave problema que representa la corrupción pública en nuestro país.

Ahora bien, para lograrlo, urge remozar el marco vigente en nuestra legislación penal codificada. En efecto, con el Proyecto de Nuevo Código Penal esto se pretende en tres direcciones fundamentales, a saber:

***En las penas privativas de libertad.*** *En el Código Penal vigente las penas privativas de libertad de este tipo de ilícitos oscilan entre unos pocos meses a cinco años de reclusión menor. Mientras que en el Proyecto de Nuevo Código Penal estas se elevan de 4 a 20 años de reclusión mayor. Es bastante obvio, que al respecto hay una notable diferencia entre un régimen punitivo y otro.*

De este modo superamos, incluso, el sistema de este tipo de penas que existe en el actual Código Penal Francés. Así, por ejemplo, conviene destacar en el siguiente cuadro las nuevas penas de esta naturaleza que se prevé en los artículos 301 al 314 del Proyecto de Nuevo Código Penal, en donde se establece la siguiente escala de penas:

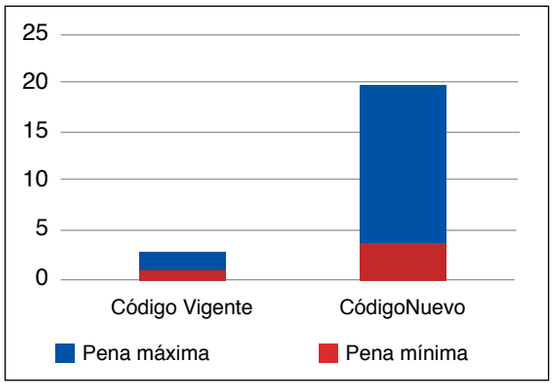
### Nuevas penas de prisión del indicado proyecto (en años)




En las penas de multas.

En este tipo de infracciones, el Código Penal contempla un obsoleto sistema de penas pecuniarias fijas y muy benignas. De su lado, con el Proyecto de Nuevo Código Penal esto varía drásticamente. Así, las multas aquí previstas son de cuantías variables e indexadas. Esto es lo que se refleja en el gráfico que se exponemos a continuación:

Penas de multas (múltiplo del fraude)




**Penas complementarias diversas.** En el artículo 31 del Proyecto del Nuevo Código Penal también se da un cambio favorable en esta clase de pena. En particular, se pasa de la sanción medio clandestina de la degradación cívica prevista en el artículo 32 del Código Penal, a la complementaria del artículo 36 del Proyecto de Nuevo Código Penal, que entrañaría la inhabilitación permanente o por 5 años de ejercer funciones públicas; o participar en concursos y oposiciones públicas; o, de ciudadanía, de elegir o ser elegido, entre otras.

**Penas a las personas jurídicas involucradas.** Cabe destacar, que con el Proyecto de Nuevo Código Penal por primera vez en nuestra codificación penal se contemplaría la responsabilidad penal de las personas jurídicas, lo que se hace en su artículo 7.

Obviamente, era de esperar que la reforma no soslayare la enorme influencia que tienen hoy en nuestra economía estas personas y, por ende, en el complejo fenómeno de la corrupción. El reciente caso de Odebrecht es una adecuada muestra de esto.

Por ejemplo, en el tipo de tráfico de influencias se dispone de manera expresa, que no solo los particulares, personas físicas, pudieran ser condenados por estos tipos penales, sino también las personas jurídicas.

## Cobertura que introduce al respecto el Proyecto de Nuevo Código Penal

Nos limitaremos a esbozar los remozados más importantes, como los nuevos más relevantes.

## Lo remozado

El objetivo de la referida reforma del Código Penal no era borrar por borrar los tipos ya previstos al respecto, ni mucho menos crear de manera indisc riminada otros.

Por esto, en múltiples casos se produjo un remozamiento de las conductas ya punibles, pues la redacción sancionada en el Código Penal, en la mayoría de las ocasiones, acusa déficit o inconsistencias importantes.

## Los tipos penales clásicos en esta materia se mantienen, pero mejorados

En particular, con este tipo de delitos se persigue obtener el correcto funcionamiento de la Administración Pública y asegurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado democrático y de derecho.

Precisamente por este amplio o difuso bien jurídico que tienen estos tipos penales, bien puede ser reivindicado por todos, según lo contempla el artículo 85 del Código Procesal Penal dominicano. En este tenor, vale la pena subrayar la reciente sentencia que pronunció el Tribunal Constitucional, cuando certeramente juzgó lo siguiente:

> "Merece ser destacado que la prerrogativa que tiene todo ciudadano de ejercer las acciones que proscriba el enjuiciamiento de los actos de corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular se desprende de la concepción constitucional de los derechos que tienen las víctimas de requerir de las autoridades y entes judiciales no solo la reparación de los daños sufridos, sino que se garantice en los sistemas judiciales represivos el conocimiento cabal de la realidad de los hechos y la aplicación de la sanción correspondiente por los actos cometidos"[7].

## Concusión

Resulta preciso recordar que como tal debemos entender cobrar a terceros lo que no se debe al erario. Tres verbos claves definen este tipo penal: recibir, exigir y ordenar.

El texto previsto en el artículo 301 del destacado proyecto simplifica su redacción, para darle mejor comprensión. Subsana inconsistencias en las conductas perseguibles y modifica radicalmente sus penas. En especial, las penas ahora previstas son de 4 a 10 años de prisión mayor y multas de 10 a 20 veces el monto del fraude, en caso de conocerse; y en caso de no poder precisarse, de 4 a 10 veces el salario mínimo del sector público que perciba el funcionario infractor al momento del ilícito cometido.

## Cohecho

Hablar de cohecho es aludir a algo que hago o dejo de hacer propio de mis funciones públicas, a cambio de alguna retribución ilícita recibida de terceros a tales fines.

Es el clásico soborno o cohecho, previsto en casi todas las legislaciones penales codificadas comparadas.

En este orden, las conductas claves incriminadas ahora son solicitar u otorgar, directa o indirectamente, valores, comisiones, ofertas, promesas, dadivas u otras ventajas de cualquier índole para cumplir o abstenerse de ejecutar un acto inherente de su cargo.

Es un delito de simple actividad. Se consuma por la mera solicitud u ofrecimiento sin ser necesario ni la aceptación ni abono ni realización de la contraprestación delictiva.

En el artículo 304 del Proyecto de Nuevo Código Penal se contemplan penas de 4 a 10 años de prisión mayor, 4 a 10 veces el monto del fraude, de precisarse; en caso contrario, 4 a 10 salarios del funcionario infractor, al momento de su comisión.

Por igual, la distancia que hay de este régimen de incriminación propuesto en el Proyecto de Nuevo Código Penal y el vigente en el artículo 177 del Código Penal hay mucho trecho.

## Peculado o malversación de fondos públicos

Es el clásico y popular desfalco. Sus verbos tipos se retienen por sustraer, distraer o servirse para su

[7] República Dominicana. Sentencia 0362/19, dictada por el Tribunal Constitucional Dominicano, de fecha 18 de septiembre del año 2019. Página 22. Disponible en:https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretaria/sentencias/tc036219/

provecho personal o de tercero, bienes entregados antes para su administración o preservación.

En el artículo 309 del Proyecto de Nuevo Código Penal se fijan penas remozadas de 10 a 20 años de prisión mayor, 10 a 20 veces el valor del fraude, de saberse su monto; en caso contrario, 10 a 20 salarios del funcionario que incurrió en el peculado.

## Tipos penales completamente nuevos

Las "garras" que les faltan a los numerales 1 y 2 del artículo 146 de la Constitución.

## Tráfico de influencias de funcionarios

Este es uno de los déficits legislativos que en la introducción aludíamos como fuentes de impunidad de hechos usuales en nuestra praxis pública. Ahora se contempla en el artículo 304 del Proyecto de Nuevo Código Penal.

Prevalecerse de las funciones públicas que ejerce, ante otro servidor público, para obtener así un beneficio económico o ventaja indebida, directa o indirectamente, para sí o un tercero.

Los verbos claves que definen este tipo penal son quien influya o presione a otro funcionario, prevaleciéndose de sus funciones públicas, para abusar de sus labores para bienes indebidos con otro colega de la misma categoría.

Fijaos bien, que el tipo previsto en la reforma no es el que se contempla en el artículo 146-1 de la Constitución, este es más preciso. En el segundo numeral del aludido artículo resalta igualmente la sanción correspondiente a los funcionarios públicos que reciban ventajas o beneficios a personas relacionadas a este último. En el artículo 303 del Proyecto de Nuevo Código Penal se encuadra el tipo constitucional descrito en el artículo 146 numeral 2 de la Constitución.

Las penas aquí fijadas para esta importante infracción son idénticas a las del cohecho antes referido.

## Tráfico de influencias de particulares. Corrupción pasiva

Por primera vez se incriminaría este tipo penal, previsto en el artículo 313 del Proyecto de Nuevo Código Penal.

Referirnos a este ilícito penal es prevalecerse el particular de cualquier relación con el funcionario, para obtener algún beneficio económico para sí o tercero, o que se ofrezca para hacerlo por alguna retribución. Es el clásico lobista o el famoso hombre del maletín.

Al respecto se contempla la misma pena del anteriormente referido tráfico de influencia.

## Beneficio económico proveniente de operaciones en una entidad pública

Este tipo penal es el delito del tráfico de influencia previsto en el artículo 146, numerales 1 y 2 de la Constitución.

En este caso, las conductas punibles incriminadas se refieren a tomar, recibir o conservar algún interés o beneficio económico, en su provecho o el de otro, en una empresa u operación o en una entidad pública en la cual tenga, en el momento del acto, el encargo de asegurar su administración.

Sin duda, este ilícito tiene algún parecido al tipo del artículo 175 del Código Penal vigente, pero no es idéntico. Para evitar problemas en su interpretación por la confusa redacción con la indicada reforma penal, se incrimina de una manera más esclareciente.

Al mismo tiempo, se prevé un sistema de penas moderno en el artículo 306 del Proyecto de Nuevo Código Penal, que implica penas entre 4 a 10 años de prisión mayor, 10 a 20 veces de precisarse el monto, o 4 a 10 salarios del servidor, de no poder hacerse.

## Recepción ilegal de beneficios

Se consigna en el párrafo del artículo 307 del Proyecto de Nuevo Código Penal. Las conductas aquí consideradas punibles son el tomar o recibir alguna participación económica en una sociedad o empresa bajo su súper vigilancia o control por concepto de trabajos, servicios, inversión de capitales o participación accionaria, sea de manera personal o interpósitas personas.

En este orden, conviene destacar la obligación que se pone a cargo del servidor público de este tipo de entidad para permanecer por lo menos cinco años después de haber ejercido sus funciones, fuera de poder servirle o ser retribuido, no importa la forma, de una entidad privada que él regulaba; ejemplos: sector eléctrico, telecomunicaciones, etc.; novedosa previsión que se dirige a garantizar la transparencia y evita los conflictos de intereses propios de la praxis corrupta combinada de los sectores público y privado.

Al subrayar la relevancia de este tipo penal, el autor francés Myhié Ludovic nos dice que: "La jurisprudencia francesa conserva una definición muy amplia del





concepto de recepción ilegal de beneficios. La misma considera que la recepción puede estar constituida por la percepción directa o indirecta de los beneficios, o por ventajas materiales o inmateriales"[8].

La eficacia de esta propuesta de ilícito penal se ensancha cuando el citado artículo del proyecto, dispone que el sujeto activo de esta infracción bien puede ser personalmente el ex-funcionario que incurrió en la conducta punible en cuestión, o la persona que se valió de interpósita persona física o moral para cometerla, agregamos nosotros.

Asimismo, por demás, frente a este tipo de delitos se aplicaría bastante bien la figura jurídica de la inoponibilidad de la personalidad jurídica o del levantamiento del velo corporativo previsto en el artículo 12 de la Ley General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, No. 479-08 y su modificación de la Ley No. 31-11.

Obviamente, se trata de un tipo doloso, que supondría iguales penas que el antes esbozado.

## Concesiones de ventajas a terceros en concursos públicos o concesiones de servicios públicos

Aunque con alguna afinidad con el artículo 175 del Código Penal, este tipo es más preciso y severo en cuanto a sus penas principales. Con cierta frecuencia en nuestra praxis se suele cometer este delito, que por lo regular recibe una impunidad. Por esto, su enorme pertinencia con los cambios que le introduce el Proyecto de Nuevo Código Penal en su artículo 308.

Las conductas dolosas prohibidas en este tipo son obtener o procurar de otra persona una ventaja, con ocasión de estos actos típicos de la administración. Contrario a las leyes sobre libertad de acceso e igualdad de los participantes en los concursos públicos o concesiones públicas.

Ahora el citado artículo del Proyecto de Nuevo Código Penal fija una cuantía de pena de 4 a 10 años y otras complementarias. Ejemplo, interdicción definitiva o temporal por 5 años, de participar en concursos u oposiciones públicas, de elegir y ser elegido, etc.

## Conclusión

Como se habrá comprobado desde la perspectiva cuantitativa, pero sobre todo cualitativa, las diferencias existentes entre el tratamiento que le brinda a este tipo de conductas contra el erario el Código Penal vigente y el Proyecto de Nuevo Código Penal son muy diferentes.

Con el Proyecto de Nuevo Código Penal se moderniza el catálogo de las infracciones allí previstas y se le introduce mayor nivel de precisión a las conductas punibles.

Además, se contemplan otros tipos nuevos que vienen a llenar importantes vacíos legislativos que, sin duda, son fuente de impunidad. En otras palabras, se complementa y se hacen efectivos los tipos penales en esta materia que consagra el artículo 146, numerales 1 y 2 de la Constitución.

En todo caso, estamos conscientes que el tema de la corrupción pública no es solo un problema que se puede prevenir y reprimir eficazmente con las herramientas propias del derecho penal. Estas previsiones no hacen milagros.

Sin embargo, sí pueden contribuir, conjuntamente con una más ejemplarizadora y clara política criminal en contra de este grave flagelo social e institucional, a fomentar una menor impunidad legal para estas inconductas.

En fin, este tema tiene que recibir mayor y mejor atención de todos en nuestra sociedad, no solo del derecho penal y de sus operadores.

## Bibliografía


DOCTRINA:

FERMÍN MEJÍA. José Lorenzo. Una perspectiva a la reforma del Código Penal. Revista de ciencias jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Volumen I. ISSN 0379-8526. Septiembre 2013.

FERMÍN MEJÍA. José Lorenzo. Nuevo Código Penal la reforma posible y necesaria. Gaceta judicial. Edición 338. Año 18. ISSN 2076-619X. Febrero 2015.

IBÁÑEZ-MARTÍN, José. Formación Cívica y Sistema Democrático. Revista Española de Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid. Edición 181, Madrid, 1988,

LUDOVIC, Myhié. Prise illégale d'intérêt. Code de la Commande Publique. París. 2010. Disponible en: http://www.acheteurs-publics.com/marches-publics-encyclopedie/contentieux-des-marches-publics/prise-illegale-d-interet.

MALABAT, Valérie. Droit penal special. Editora Dalloz. Quinta edición. París. 2011.

RASSAT, Michelle-Laure. Droit pénal spécial. Infractions du Code Pénal. Editora Dalloz. Sexta edición. París. 2011.

RODRÍGUEZ PUERTA, José. El delito de Cohecho: Problemática Jurídico-Penal del Soborno de Funcionarios. Editorial Aranzadi. Pamplona. 1999.

RODRÍGUEZ HUERTAS, OLIVO. Constitución Comentada. Cuarta edición. Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS). Editora Amigos del Hogar. Santo Domingo. Septiembre 2015. Disponible en: http://www.finjus.org.do/index.php/publicaciones/item/303-4ta-edicion-de-laConstitucion-comentada-2015.

ROSELL, Pedro. Crímenes y Delitos contra la Cosa Pública. Tomo I. Editores PoL Hermanos. Santo Domingo, 1983.

JURISPRUDENCIA:

Tribunal Constitucional Dominicano. Sentencia núm. 362/19 del 18 de septiembre de 2019. Disponible: https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretaria/sentencias/tc036219/

INFORMES:

Foro Económico Mundial. Informe sobre el Índice Global de Competitividad. Nueva York, 2019.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano Nueva York, 2019.

LEGISLACIÓN:

Código Penal de la República Dominicana. Decreto-Ley núm. 2274 del 20 de agosto de 1884.

Código Penal Español. Ley orgánica núm. 10/1995 del 23 de noviembre de 1995. Publicada en BOE núm. 281 del 24 de noviembre de 1995, y sus modificaciones. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444

Código Penal Francés. Versión consolidada al 1 de enero de 2020. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719

Constitución Política de la República Dominicana. Votada y proclamada el 13 de junio del 2015. Promulgada en gaceta oficial núm. 10805, el 10 de julio de 2015.

Ley núm. 479-08, sobre Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada. Promulgada en gaceta oficial núm. 10497, el 11 de diciembre de 2008.


[8] Ludovic, Myhié. Prise illégale d'intérêt. Code de la Commande Publique. París, 2010. Disponible en:http://www.acheteurs-publics.com/marches-publics-encyclopedie/contentieux-des-marches-publics/prise-illegale-d-interet



JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ - MÉXICO

@JL_VargasV

Licenciado en Derecho. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ex - titular (2010-2012) de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República. México

# Hacia un modelo integral de jurisdicción electoral administrativa y penal

## Lecciones desde el derecho comparado



### Introducción

La eficacia de las leyes depende, en gran medida, del diseño de las instituciones encargadas de aplicarlas y su efectividad al momento de ejercer sus atribuciones. Variables como el número de decisores y procesos, o el grado de especialización y concentración competencial de las autoridades involucradas en la aplicación de una norma, juegan un papel fundamental no sólo en la correcta aplicación de las leyes, sino también en garantizar el ejercicio de derechos fundamentales como el acceso a la justicia, la efectividad del voto o la autenticidad y validez de una elección. Diferentes diseños institucionales generan distintos resultados, con sus propias ventajas y desventajas.

El objetivo de este breve ensayo es proponer un nuevo modelo institucional para la jurisdicción electoral mexicana. Para tal fin, exploraré los elementos que, según IDEA Internacional, conforman un Sistema de Resolución de Conflictos Electorales (SRCE), las diferencias y similitudes entre sus dos ramas esenciales (la administrativa y la penal), y algunas formas posibles de organización de este sistema en el derecho comparado.

A partir de este punto, expondré las deficiencias del actual diseño de las jurisdicciones electoral y penal mexicanas, particularmente de la separación entre competencias administrativas y penales y la falta de especialización electoral en esta última y, a partir de un ejercicio doctrinal y de derecho comparado, esbozaré un modelo alterno que, desde mi perspectiva, podría resultar más eficiente: un órgano o sistema de órganos judiciales colegiados, con competencia nacional para resolver los procedimientos sancionadores especial y ordinario electoral, y las acusaciones por delitos electorales, revisable en última instancia sólo por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### El sistema de resolución de conflictos electorales

Todo Sistema de Resolución de Conflictos Electorales está conformado, al menos, por un conjunto de medios de impugnación y un régimen de responsabilidades. Ambos mecanismos de control pueden ser sustanciados "ante un órgano de naturaleza administrativa, judicial, legislativa o, incluso, internacional" (IDEA Internacional, 2013).

La finalidad última de los medios de impugnación electoral es garantizar que las elecciones se realicen de acuerdo con los principios y normas legales y constitucionales, y que las posibles irregularidades sean sancionadas, anuladas o corregidas directamente con su resolución. En este sentido, su función es prioritariamente correctiva y buscan "restituir al interesado en el uso o

Tanto los delitos electorales como las infracciones administrativas electorales son actos irregulares o ilegales que dan lugar a responsabilidad electoral



goce del derecho electoral que le hubiere sido violado" (IDEA Internacional, 2013).

Por su parte, el régimen de responsabilidades penales o administrativas en materia electoral está conformado por el conjunto de sanciones aplicables a los sujetos responsables de delitos o infracciones administrativas en materia electoral, y tiene un carácter predominantemente punitivo e indirecto, pues no corrige ni priva de efectos jurídicos a la irregularidad electoral, sino que se enfoca en castigar al responsable de la infracción, bien sea mediante una sanción penal, o bien, a través de una sanción administrativa.

## Diferencias y semejanzas entre los delitos electorales y las infracciones administrativas electorales

Independientemente de la competencia para conocer de ellos, tanto los delitos electorales como las infracciones administrativas electorales son actos irregulares o ilegales que dan lugar a responsabilidad electoral, es decir, se trata de conductas que dañan derechos de terceros y que ameritan una sanción. Sin embargo, su naturaleza jurídica es sutilmente distinta en atención al nivel de daño que causan al sistema electoral.

Según el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (Nohlen et al., 2007), las infracciones administrativas o "faltas electorales" son "el conjunto de conductas -acciones y omisiones- que, aunque no revisten la gravedad de los delitos electorales, atentan contra la obligación de emitir el sufragio, constriñen de una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el incumplimiento de funciones electorales o, de modo más amplio y general, inciden sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos protegen el proceso electoral en su conjunto y, muy en particular, el momento de la emisión del voto" [énfasis añadido]. Ejemplos de infracciones electorales podrían ser el incumplimiento de las obligaciones de reportar el origen y destino de los recursos, la contratación ilegal de propaganda electoral o la violación de los procedimientos legales de selección de candidatos.

Por su parte, el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Fernández Segado et al., 2017) define los delitos electorales como "aquellas conductas, acciones, incluso, omisiones, atentatorias contra los principios que han de regir un sistema electoral en un Estado democrático y que, por su propio carácter especial, son definidas y castigadas, por lo general, no en el código penal, sino en la propia ley electoral" [énfasis añadido]. Algunos de los delitos más importantes son la manipulación directa de resultados electorales, la utilización de recursos de procedencia ilícita, la falsificación de padrones electorales, la coacción sobre el votante o la violencia para manipular o impedir el ejercicio del voto, entre otros.

En síntesis, la diferencia sustancial entre las infracciones administrativas y los delitos electorales es que estos últimos protegen bienes jurídicos más importantes y de mayor alcance que las primeras y, por ello, ameritan sanciones de mayor envergadura. Por esta razón y por regla general, sólo las personas físicas (y no las personas morales) son objeto de sanciones penales. Lo contrario daría lugar a la disolución de responsabilidades y disminuiría el efecto disuasivo que debe tener la legislación penal.

Además, existen otros dos criterios para distinguir entre unos y otros: el criterio formal de la norma, es decir, que la propia ley diga expresamente si la conducta es delito o si es falta administrativa; y el criterio competencial, es decir, la naturaleza jurídica del órgano judicial que tiene atribuida la función de imponer cada tipo de sanción. Sin embargo, estas diferencias atienden a criterios meramente formales que no siempre son homogéneos (podría haber delitos tipificados en leyes administrativas) y de diseño institucional que son resultado más de las decisiones estratégicas del legislador que de la naturaleza misma de las conductas sancionadas. Es importante destacar que, tratándose de delitos, en un sistema democrático debe prevalecer, además de la presunción de inocencia, el principio de tipicidad.

En mi opinión, los delitos y las infracciones electorales tienen más similitudes que diferencias. Primero, porque tanto la definición del delito como de la infracción administrativa tiene que ser anterior a la conducta y estar prevista expresamente en una ley formal y material. Por eso mismo, las autoridades sancionatorias están impedidas para crear nuevos tipos penales o definir conductas acreedoras a sanciones administrativas electorales. Esto es sólo competencia del poder legislativo. Segundo, porque tanto la norma que prevé una infracción administrativa como la que establece un delito electoral, así como sus correspondientes sanciones o penas, deben satisfacer los principios de certeza y objetividad, y ser generales, abstractas e impersonales, a efecto de que los destinatarios puedan conocer previamente cuáles son las conductas que tienen prohibidas, así como las consecuencias que provoca su inobservancia, con los distintos alcances que conlleva cada sanción. Tercero, porque los dos tipos de normas están sujetas a interpretación y aplicación estricta; por tanto, no pueden ser interpretadas por analogía ni por mayoría de razón. Y cuarto, porque los valores jurídicos tutelados tanto por los delitos electorales como por las

faltas administrativas electorales son casi los mismos y, en algunas ocasiones, hasta iguales[1].

## Modelos de organización de los regímenes de responsabilidades electorales

A pesar de las enormes similitudes entre las infracciones administrativas y los delitos en materia electoral, en el mundo existen muchas maneras de organizar el régimen de responsabilidades electorales. Según el *Manual de Justicia Electoral de IDEA Internacional,* estos se pueden clasificar en tres categorías: las sanciones administrativas las puede imponer un tribunal electoral, o un órgano administrativo electoral (OAE), y en ello hay muchas variantes; la imposición de una pena, tratándose de delitos electorales, por regla general es una función realizada por un tribunal, que puede ser penal ordinario o electoral; y, en los sistemas de la tradición del *common law,* en donde no se diferencia entre la responsabilidad administrativa y la penal, por regla general ambos tipos de sanciones pueden ser impuestas únicamente por un tribunal penal.

En el mundo existen muchas maneras de organizar el régimen de responsabilidades electorales. Si bien "no cabe desprender alguna correlación significativa entre tipo de SRCE y la consolidación democrática" (IDEA Internacional, 2013), las particularidades y el contexto de cada país requieren de diseños institucionales diferenciados y adecuados para cada uno. En el caso de México, me parece que es necesario replantear si su modelo de distribución de competencias jurisdiccionales administrativas y penales responde a las necesidades de su entorno actual.

## Las desventajas del modelo diferenciado de jurisdicción electoral administrativa y penal en el caso mexicano: falta de especialización y desfase procesal

En México, las competencias de procuración y administración de justicia administrativa y penal electorales están distribuidas entre distintas autoridades. La investigación de las faltas administrativas y su sanción corresponde a un organismo constitucional autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (INE), y cualquier impugnación en su contra es conocida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cambio, la procuración de justicia en materia de delitos electorales corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Fiscalía General de la República, y su juicio y sanción a los jueces penales ordinarios. Existe así una clara separación: los órganos especializados en materia electoral conocen exclusivamente de faltas administrativas, mientras que los delitos son atendidos por tribunales ordinarios.

Quizás el efecto más evidente de esta separación de competencias es la falta de tribunales penales especializados en materia electoral. Esta falta de especialización judicial genera una deficiente comunicación entre autoridades y un entendimiento limitado de las consecuencias de los delitos electorales, lo que en ocasiones tiene consecuencias en la calidad de las sentencias. La FEPADE constantemente se ve ante la dificultad de explicarle a los jueces las especificidades propias de la materia electoral y, ciertamente, no todos los juzgadores son sensibles a ello, ni todos conocen a profundidad la materia electoral. La especialización judicial no es un asunto menor. A este respecto, los Principios de Accra (Electoral Integrity Group, 2011) — un proyecto impulsado por la Organización de las Naciones Unidas en África — establecen que, con objeto de lograr el profesionalismo en el servicio electoral, se debe procurar que los funcionarios encargados de resolver los procesos judiciales en materia electoral cuenten con un amplio conocimiento técnico sobre la materia.

Un segundo conjunto de problemas es que esta distribución de competencias y de regulaciones procesales generan un desfase entre los tiempos y resultados de los procedimientos administrativos sancionadores y los procedimientos penales electorales. Esto puede ocasionar, al menos, dos complicaciones:

**Resoluciones aparentemente contradictorias o confusas.** Esto se debe a que una misma conducta puede activar procedimientos de responsabilidad tanto administrativos como penales. Por ejemplo, utilizar programas sociales para coaccionar el voto a favor de un partido o candidato puede tipificarse administrativamente como una afectación al principio de equidad en la contienda y, a la vez, como un delito electoral. Sin embargo, dado que se trata de procedimientos que se llevan por cuerdas separadas y por autoridades distintas, puede darse el caso de que en el procedimiento administrativo no se acrediten los extremos de la violación y se obtenga una resolución absolutoria, mientras que en el procedimiento penal sí suceda y se imponga una sanción, o viceversa.

**Falta de coordinación en los tiempos de resolución.** Al estar sujetas a diferentes tiempos procesales y requerimientos de investigación, las resoluciones de responsabilidad administrativa y penal son emitidas en momentos distintos. Este desfase en los tiempos de resolución se ve agravado por el hecho de que los jueces de lo penal no tienen los incentivos adecuados para resolver con la premura que exige el mundo electoral, en donde es necesario concluir los procedimientos sancionadores antes de ciertos términos fatales como las fechas de toma de protesta. Esta necesidad, normalmente, pasa desapercibida para estos juzgadores por dos razones: primero, porque los delitos electorales por lo regular son clasificados de bajo impacto y, por lo tanto, no son prioritarios; y segundo, porque por su naturaleza, los delitos electorales tienen implicaciones políticas importantes, lo que impone muchas presiones sobre el juez de lo penal.

El riesgo de resolver los procedimientos penales electorales sin atender la urgencia de la materia electoral es, quizá, la consecuencia más relevante de estos desfases, pues impide que el daño causado por los delitos electorales sea tomado en cuenta al momento de valorar la validez de una elección. Este efecto es particularmente pernicioso para la democracia, porque permite



[1] De hecho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México ha sostenido que los principios del *ius puniendi* son aplicables, *mutatis mutandi,* al derecho sancionador administrativo electoral, tales como: legalidad, reserva de ley, tipicidad, no retroactividad, culpabilidad, non bis in ídem, presunción de inocencia, proporcionalidad y debido proceso. Ver Tesis XLV/2002. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL y Jurisprudencia 7/2005. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

la subsistencia de elecciones que pudieran estar vulneradas por conductas de especial gravedad.

Como vemos, al menos en el modelo mexicano de jurisdicción electoral existe una "necesidad interna" de mayor eficiencia, especialización y coordinación entre autoridades, y una "demanda externa" de mejor protección de los derechos políticos y de la validez de las elecciones, que coinciden en la necesidad de transitar de un modelo de separación de funciones y sin especialización penal electoral, a uno de jurisdicción electoral integrada y especializada en todas sus ramas (categorías de Gramckow y Walsh, 2013).

## Ventajas de otros modelos de jurisdicción electoral

De acuerdo con el estudio *Developing Specialized Court Services,* publicado por el Banco Mundial (Gramckow y Walsh, 2013), si bien los tribunales especializados para la resolución de conflictos jurídicos suelen presentar problemas como poca disponibilidad de recursos para su funcionamiento, percepción de trato favorable para litigantes especializados en su materia y, en ocasiones, un entendimiento limitado del derecho en general, también ofrecen enormes ventajas: son más eficientes en el procesamiento de casos, generan sentencias de mayor calidad, y sus criterios son más consistentes y uniformes. Incluso, según el profesor emérito de la Washington University Law, Stepeh Legomsky, este tipo de jurisdicción especializada "brinda una mayor aceptación pública o legitimidad a las resoluciones emitidas por dicho órgano" (Legomsky, 1990).

Los modelos de jurisdicción especializada ofrecen suficientes ventajas para que varios países de la región los hayan adoptado. Por ejemplo, en Argentina los jueces electorales conocen de las faltas electorales en única instancia y de los delitos electorales en primera instancia, con apelación ante la Cámara Federal correspondiente de la jurisdicción ordinaria (artículo 146 del Código Electoral Nacional argentino). En Brasil, el Código Electoral establece que todo ciudadano que tenga conocimiento de la presunta comisión de algún delito electoral lo debe comunicar al juez electoral de la zona, y la resolución que éste dicte puede ser impugnada ante el Tribunal Regional del Tribunal Superior Electoral de Brasil correspondiente. En Panamá, el Tribunal Electoral es competente para conocer de los delitos y faltas electorales e imponer las sanciones en asuntos electorales que no estén atribuidas a otra autoridad. Por último, en República Dominicana, el Tribunal Superior Electoral es la máxima autoridad en materia contenciosa electoral y es competente para conocer tanto de la anulación de las elecciones como del juzgamiento y sanción de las infracciones electorales (que incluyen los delitos electorales).

Como vemos, en tres de los cuatro casos analizados (Brasil, Panamá y República Dominicana) no sólo existe una jurisdicción especializada en materia penal electoral, sino que también funcionan como una jurisdicción electoral integrada para conocer, en última instancia, tanto de infracciones administrativas como de delitos electorales. Las ventajas de esta integración, a la par de su especialización, son evidentes: una mayor coordinación entre autoridades y resoluciones más consistentes y oportunas.

## Conclusiones

Son muchas las desventajas de la falta de especialización y de integración jurisdiccional en materia electoral en México: la comprensión superficial del daño causado por los delitos electorales; la deficiente comunicación entre autoridades de procuración y administración de justicia penal electoral; el desfase entre los tiempos de resolución administrativa y penal; y, sobre todo, el riesgo de no tener en cuenta la afectación de los delitos electorales al momento de valorar la validez de una elección.

Estas deficiencias hacen evidente la "necesidad interna" de mayor eficiencia, especialización y coordinación entre autoridades, y la "demanda externa" de mejor protección de los derechos políticos y de la validez de las elecciones. Ambas, a su vez, coinciden en la necesidad de transitar hacia un modelo de jurisdicción electoral integrada y especializada en todas sus ramas. Estos modelos son más eficientes en el procesamiento de casos, generan sentencias de mayor calidad, y sus criterios son más consistentes y uniformes y tienen mayor aceptación pública. Tan es así, que países como Brasil, Panamá y República Dominicana han adoptado modelos de jurisdicciones electorales administrativas y penales especializadas e integradas.

Por ello, me parece que en México deberíamos adoptar un modelo de jurisdicción electoral en el que, en lugar de que fueran los Juzgados de Distrito en materia penal o los Tribunales Colegiados de Circuito los que resolvieran respecto de la posible comisión de delitos electorales, esa función esté a cargo de una sala o un conjunto de salas especializadas en procedimientos sancionadores administrativos y penales electorales, integradas por magistrados y magistradas especializados tanto en materia penal como electoral, y adscritas a la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que la Sala Superior funja como garante de los valores democráticos en aquellas conductas que no deben quedar impunes y que constituyen un aspecto fundamental en la legalidad y autenticidad de la voluntad popular. Este diseño institucional permitiría dar unidad y congruencia a todo el sistema de justicia electoral, no sólo por su grado de especialización y concentración de competencias, sino porque todas las apelaciones del sistema serían conocidas, en última instancia, por un solo órgano: la Sala Superior del propio Tribunal Electoral[2].

## Referencias


Electoral Integrity Group. (2011). Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice (The Accra Guiding Principles). Nairobi: EIG. Disponible en: https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/ghana_kenya_liberia_-_udf-08-217-raf_-_evaluation_report.pdf

Fernández Segado J. Francisco; Ojesto Martínez-Porcayo, Fernando; Nieto Castillo, Santiago. (2017). Voz: "Delitos electorales". Diccionario electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C. R.: IIDH, 2017. (Serie Elecciones y Democracia). P. 238-249.

Gramckow, Heike; Walsh, Barry. (2013). Developing Specialized Court Services International Experiences and Lessons Learned. The World Bank.

IDEA Internacional. (2013). Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Universidad Nacional Autónoma de México.

Legomsky, S. (1990). Specialized Justice: Courts, Administrative Tribunals, and a Cross-National Theory of Specialization. Oxford University Press.

Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; Thompson, José. (Comp.). (2007). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.


[2] Esto, además, tiene sentido, por cuanto a que los Delitos Electorales en México no están contenidos en el Código Penal, sino en un ordenamiento especializado: la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Todo ello quiere decir que la materia penal electoral, desde sus orígenes, fue concebida para estar separada del resto de las materias, pues sin duda, se trata de un área que requiere una alta especialización.



FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE, PHD - MÉXICO
fguerrero@oas.org
Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA). Doctor en Relaciones internacionales y maestro en análisis de conflictos internacionales por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra.

# Desinformación y noticias falsas en contextos electorales

A lo largo del hemisferio, diversas crisis sociales, económicas y de seguridad, junto con casos de corrupción en organismos del Estado, agitan a la ciudadanía. Esto hace que los ciudadanos se sientan cada vez más frustrados con el *statu quo* político y crezcan las dudas sobre si la democracia representativa pueda cumplir sus expectativas o mejorar su vida cotidiana.

De esta forma, el último estudio realizado por la corporación Latinobarómetro[1], en el año 2018, en 18 países de Latinoamérica, en donde se analiza el apoyo a la democracia, señala: "(...) que a lo largo de los 23 años de mediciones realizadas, el apoyo a la democracia declina de manera sistemática año a año hasta llegar al 48% en 2018, siete años consecutivos de disminución. Que la democracia está en serios problemas es un hecho desde hace muchos años. No solo Latinobarómetro, sino muchos otros estudios dieron alerta temprana sobre lo que está sucediendo, hoy solo nuevamente estamos constatando los síntomas de una enfermedad, la diabetes democrática. Se puede constatar que los ciudadanos de la región que han abandonado el apoyo al régimen democrático prefieren ser indiferentes al tipo de régimen, alejándose de la política, la democracia y sus instituciones"

En este contexto, según LAPOP[2], el Proyecto de Opinión Pública de América Latina, la mayoría de los ciudadanos de América Latina y el Caribe apoyan la democracia -en teoría-. Sin embargo, este apoyo disminuyó casi un 9% entre 2014 y 2017. En promedio, y de acuerdo con los datos, dos de cada cinco personas en la región no creen que la democracia sea el mejor sistema político. La confianza en las elecciones en nuestra región también ha disminuido consistentemente con el tiempo. Mientras que en 2004 el promedio regional fue de 61.2%, el promedio para el 2017 fue solo de 39.1%.

En este escenario, caracterizado por una insatisfacción y desilusión pública generalizada con la democracia, la proliferación de la desinformación y las noticias falsas representan un peligro. Este peligro se profundiza cuando el ciberespacio, mediante campañas de desinformación, noticias falsas y propaganda, se convierte en un mecanismo para influir, de modo inmediato, anónimo y extensivo, en el voto de los ciudadanos.

De esta forma, las campañas de desinformación y las noticias falsas, que no son lo mismo; explotan y





profundizan la polarización y las existentes divisiones sociales. El uso de las redes magnifica y profundiza los desafíos de los sistemas democráticos ante el desencanto ciudadano y los bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas.

Me gustaría hacer un paréntesis para reflexionar sobre los términos más importantes con relación a desinformación y noticias falsas. Una noticia falsa que se publica de manera accidental y aislada no es lo mismo que desinformación. El término es frecuentemente utilizado por políticos que buscan desacreditar información veraz que les perjudica o simplemente no les gusta. La desinformación y los ciberataques en elecciones son fenómenos distintos. Uno ataca la capacidad ciudadana de ejercer el voto informado, mientras que el otro ataca el sistema informático de un proceso electoral.

La desinformación contemporánea es un desafío de la era digital. Por supuesto, la información falsa y engañosa siempre ha existido, incluso en los procesos electorales, pero la revolución digital, junto con los cambios exponenciales que conlleva, han reconfigurado drásticamente las esferas políticas y electorales.

La epidemia de mentiras que se extiende entre los electores nos obliga a reflexionar sobre la urgencia de elevar el nivel del debate político con el auxilio de un periodismo ágil e independiente que combata la desinformación y obligue a los candidatos a discutir con seriedad los graves problemas de la agenda pública.

No cabe ninguna duda de que las tecnologías digitales y las redes sociales también han aportado grandes beneficios en muchos campos del quehacer humano, incluidas estas mismas áreas de la política y las elecciones.

Para los partidos políticos nuevos o menores y los candidatos sin estructuras partidistas, las nuevas herramientas y plataformas derivadas de las tecnologías digitales, les permiten enviar su mensaje a un público más amplio. En esta nueva era de campañas políticas, los que utilizan internet y las redes sociales pueden aprovechar las plataformas digitales y los recursos ampliamente disponibles para obtener réditos significativamente más altos.

Según el último informe publicado en 2018 por We Are Social y Hootsuite[3] se desprende que el uso de las Redes Sociales ha crecido notablemente en los últimos años. De esta forma se ha llegado a una media de más de 3.000 millones de personas las que utilizan las redes sociales en el mundo mensualmente cada mes. Según el estudio, las redes sociales y plataformas sociales más usadas son Facebook, con más de 2000 millones de usuarios activos.

Por otro lado, la red social Youtube se sitúa en un segundo lugar con más de 1500 millones de usuarios. A continuación, WhatsApp cuenta también con más de 1300 millones de usuarios. Mientras que Facebook Messenger es el servicio de mensajería de la red social Facebook. Este servicio actualmente cuenta con más de 1.500 millones de usuarios.

Este escenario me lleva a plantear una interrogante: ¿Las redes sociales ha enriquecido o ha empobrecido el debate sobre lo publicado?

Frente a esto, mi respuesta es que hoy por el alcance de las redes sociales (miles de millones de personas) es imposible ausentarse de este espacio, ya que es donde las personas exigen respuestas oportunas, a pesar de la distancia física se sienten cercanas y escuchadas por sus representantes. Así, todos conectados en una red horizontal en el ciberespacio, el debate sin duda alcanza a muchas más personas que antes no participaban del mismo.

Debo destacar que las tecnologías digitales han ayudado a expandir el alcance de la democracia. Los ciudadanos comunes ahora tienen acceso sin precedentes a información sobre las elecciones, temas electorales e información sobre candidatos; y pueden participar directamente con los candidatos y las campañas, expresar sus opiniones y participar políticamente. Hay un sin número de plataformas y tecnologías en línea que facilitan esta retroalimentación y dinámica difusión. Estos avances son beneficiosos para la democracia representativa y la participación popular de los ciudadanos del hemisferio.

Pero en contraste, como crítica, también considero que el debate político se ha empobrecido por falta de rigurosidad a la hora de interactuar. En consecuencia, el debate en ciertos casos se ha mal utilizado y desnaturalizando a las red; es como el espacio de interacción, convirtiéndolo en algunas ocasiones en un espacio de desinformación, de noticias falsas e incluso de agresión digital bajo el anonimato.

El uso de internet y las tecnologías digitales también tienen su lado negativo. En lo que concierne el mundo de elecciones, las peores tendencias tienen por objeto manipular o falsificar la información que recibimos, con terribles implicaciones para la democracia.

Ya hemos visto en las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE — OEA), la diseminación de la información falsa con el fin de apoyar a candidatos específicos o socavar el contexto y la integridad de los procesos electorales en general, así como a los organismos electorales, bajo el manto del anonimato proporcionado por las nuevas tecnologías y plataformas.

Nos hemos percatado que existe una tendencia en el hemisferio, en donde las campañas se centran más intensamente en internet que en los medios tradicionales. De esta forma, la desinformación y la difusión de noticias falsas a través de las redes sociales y los servicios de mensajería de internet son masivos y a una velocidad vertiginosa, e incluso se propaga fácilmente a otras plataformas digitales como WhatsApp.

Sin embargo, es importante señalar que estos problemas se ven agravados por la rapidez con la que la información falsa, dañina o polarizadora se puede propagar; la disponibilidad de perfiles falsos o anónimos a través de los cuales se puede lanzar ataques a candidatos políticos; y las burbujas de filtro y eco-cámaras, que aíslan a las personas de los puntos de vista de la competencia y tienen el potencial de exacerbar

la polarización. La manipulación de la información se considera a la diseminación intencional y masiva de noticias falsas o tendenciosas con fines políticos para causar daño; nadie es inmune a dicho fenómeno. Durante 2018, esto ha sido evidente en los procesos electorales de la región.

> Las campañas de desinformación y las noticias falsas, que no son lo mismo; explotan y profundizan la polarización y las existentes divisiones sociales

Lamentablemente, las nuevas tecnologías y su fácil acceso se han puesto al servicio de las «fakenews» o noticias falsas, demostrando que es el vehículo más idóneo para amplificar la guerra sucia en las contiendas electorales. Esto no sucede solamente a nivel doméstico, también tiene brazos transnacionales que van más allá de la soberanía y los sistemas jurídicos de cada país.

La manipulación de la información no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, en la actualidad, opera en un contexto potenciado por el carácter instantáneo de las redes sociales y por la expansión extraordinaria de los teléfonos inteligentes, particularmente entre la población más joven.

La capacidad de internet y las nuevas redes sociales para difundir información se ha multiplicado, incrementando "la relativización de la verdad" en un mundo elástico en la interpretación fáctica.

Lo anterior ha producido una crisis de confianza en los políticos tradicionales, situación que ha catapultado a una nueva generación de "políticos rebeldes" que han sabido exacerbar las contradicciones naturales de los sistemas democráticos.

América Latina es susceptible a la presencia de este fenómeno. El uso masivo de Facebook, Twitter y WhatsApp en las contiendas electorales ha desfigurado el viejo modelo de comunicación política, basado en la prensa escrita y los medios electrónicos.

La atención de la manipulación de la información y su impacto en los sistemas democráticos requiere un análisis integral de parte de los partidos políticos, las instituciones electorales y, por supuesto, de los gobiernos en funciones.

Una respuesta a un desafío transnacional y multisectorial.

Entonces, ¿cómo enfrentar el fenómeno de desinformación y las noticias falsas?

Hoy la ciudadanía de nuestro hemisferio vive en países que celebran elecciones periódicas y competitivas, que cuentan con instituciones democráticas, que permiten el discurso político y la participación de sus habitantes.

Sin embargo, la supervivencia y el pleno desarrollo de la democracia y las instituciones requieren el apoyo tácito de los ciudadanos, junto a su rechazo a los modelos autoritarios y no democráticos.

La revolución digital presenta oportunidades y desafíos para la democracia. La tecnología es una plataforma inigualable para construir una democracia más participativa y deliberativa. Sin embargo, las nuevas plataformas son utilizadas, de manera cada vez más recurrente, para manipular información, afectando seriamente la integridad de todo sistema democrático.

Por razones de gobernabilidad democrática, es imprescindible la convergencia de todos los actores de la sociedad a través de un enfoque integral que aborde sus dimensiones y consecuencias.

La necesidad de una definición más precisa de qué se entiende por manipulación de la información y la importancia de valorar la amenaza que este fenómeno conlleva para la democracia en su justa dimensión, tener un enfoque de corto, mediano y largo plazo que permita atender el desafío que este fenómeno representa no solo durante los ciclos electorales, sino también para la democracia en su pleno ejercicio.

La información es un bien público. La veracidad de las noticias es esencial para el debate, el funcionamiento y la toma de decisiones en toda sociedad democrática. Cuando la información es objeto de manipulaciones, independientemente de quién las realice o el motivo que tenga para hacerlo, esto conlleva una clara amenaza a los cimientos de los sistemas democráticos.

Es imperativo trabajar en campañas de educación digital y responsabilidad social sobre el manejo de las cuentas personales, buscando que la libertad de expresión no se convierta en libertad de difamación.



El ciberespacio, mediante campañas de desinformación, noticias falsas y propaganda, se convierte en un mecanismo para influir, de modo inmediato, anónimo y extensivo, en el voto de los ciudadanos



La manipulación de la información atenta contra los principios, valores y prácticas democráticas. La atención de este fenómeno debe ser multidimensional y multidisciplinaria, no puede resolverse únicamente con recursos tecnológicos, con visión de corto plazo o con un enfoque simplista.

El uso masivo de herramientas digitales nos obliga a revisar el futuro de la democracia en un entorno cada vez más violento y polarizado. Es indispensable expandir la conectividad con políticas incluyentes, que den acceso a grupos de ciudadanos históricamente marginados y asegurar el uso de plataformas digitales con pleno respeto a los principios democráticos.

Por ello, es vital que el uso de las redes sociales esté ajustado a principios y valores que apuntalen la utilidad de la tecnología digital como herramienta para la transparencia, la rendición de cuentas y el empoderamiento ciudadano. Como en la política, el humanismo y la decencia también se requieren en internet. Michelangelo Bovero[4], señala que "(...) la democracia es incompatible con la acción gregaria. La democracia, en su forma ideal, es una asociación de espíritus libres."

La red es un medio ambivalente: puede ser un campo de libertad o un espacio violento y lleno de odio. Nos toca a nosotros escoger. Yo apuesto por la libertad para debatir e interactuar.

El reto no solo es abordar los riesgos inminentes y mitigarlos con estricto apego a los derechos humanos y las prácticas democráticas, sino también apuntalar la resiliencia de los sistemas democráticos y, así, recuperar la confianza pública en sus instituciones y la política. Este será el más grande reto de los próximos años.

El Secretario General de la OEA, Luis Almagro, ha dicho que la democracia no se da por defecto, requiere un trabajo duro. Y esto es la verdad. Asimismo, tenemos que recordar que la democracia constituye una opción, y no persiste siempre.

Nos queda un largo y arduo camino por recorrer para asegurar y fortalecer la democracia que refuerza nuestras libertades esenciales y que responda a las necesidades expresadas por los ciudadanos del hemisferio.

## Fuentes consultadas


- Michelangelo Bovero, El paraíso de los cobardes. En: https://www.nexos.com.mx/?p=25380 [Último ingreso: 1 Ago. 2019].
- LATINOBARÓMETRO, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2018.
- edu (2018). "The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/18 — A Comparative Study of Democracy and Governance". En: www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB201617_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf [Último ingreso: 1 Nov. 2018].
- We Are Social y Hootsuite (2018). En uso de las redes sociales. En https://neoattack.com/redes-sociales/[Último ingreso: 1 Ago. 2019]

[1]LATINOBARÓMETRO 2018. Se aplicaron 20.204 entrevistas cara a cara en 18 países con muestras representativas de la población nacional de cada país, de 1.000 y 1.200 casos, con un margen de error de alrededor del 3%, por país. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

[2]Vanderbilt.edu (2018)."The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/18 — A Comparative Study of Democracy and Governance".En: www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf [Último ingreso: 1 Nov. 2018].

[3]We Are Social y Hootsuite (2018). En uso de las redes sociales. En https://neoattack.com/redes-sociales/[Último ingreso: 1 Ago. 2019].

[4]MichelangeloBovero, El paraíso de los cobardes. En:https://www.nexos.com.mx/?p=25380[Último ingreso: 1 Ago. 2019]




# VIAJA SIN PREOCUPACIONES



## Más que el destino, es el trayecto por recorrer

El Aeropuerto Internacional de Punta Cana es el más conectado de la República Dominicana con vuelos directos desde 28 países y 96 ciudades de todo el mundo. El PUJ ofrece una sala VIP con piscina infinita al aire libre y vista panorámica a una de sus dos pistas de aterrizaje. Con más de 7.6 millones de pasajeros maneja el 67% de todo el tráfico del país y es el segundo aeropuerto más concurrido del Caribe.

El Aeropuerto Internacional de Punta Cana ha sido reconocido por al American Service Quality (ASQ) como el mejor aeropuerto de la región, por dimensiones de operaciones, por tres años consecutivos.

El Aeropuerto Internacional de Punta Cana es una marca registrada de Grupo Puntacana. Todos los derechos Reservados.

App Store Google play

www.puntacanainternationalairport.com

PUNTA CANA
INTERNATIONAL AIRPORT



SIGMUND FREUND MENA

sfreund@stafflegal.com.do

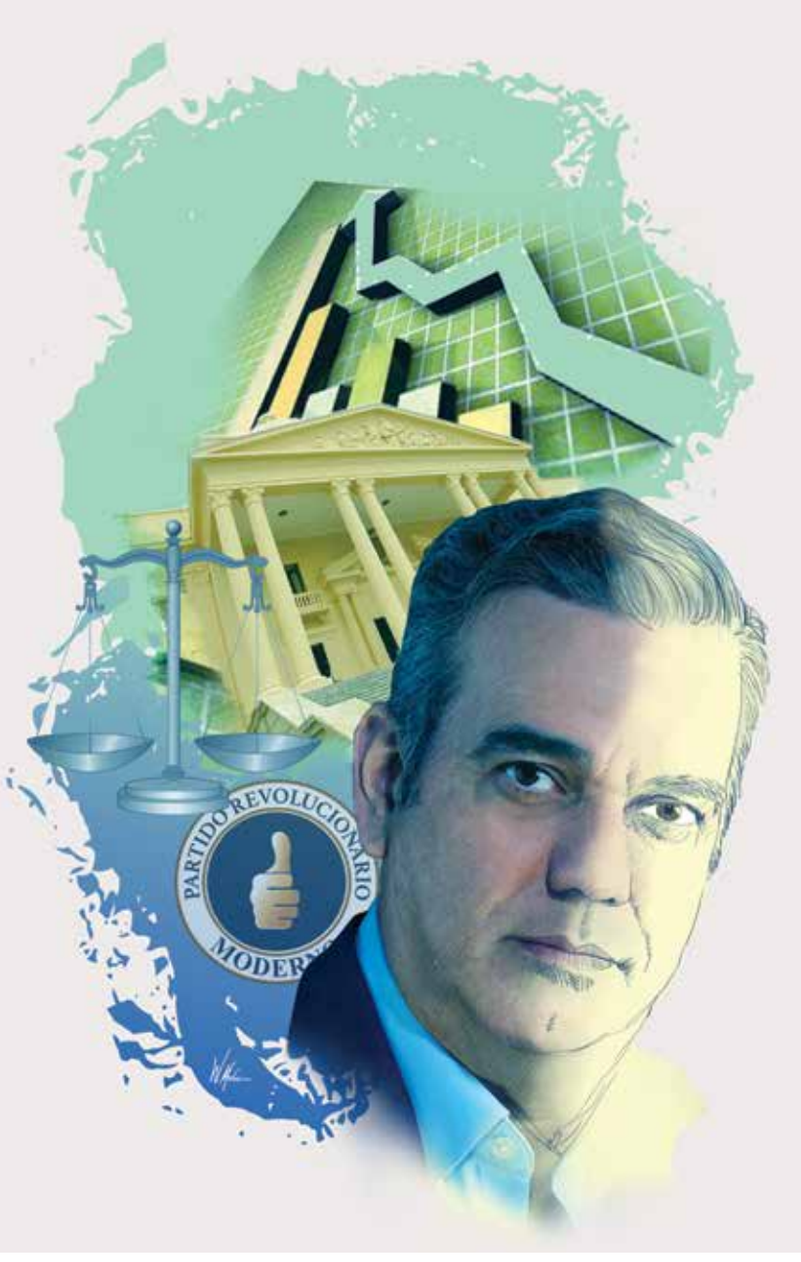
Licenciado en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo y Derecho de las Telecomunicaciones en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Director Legal del Partido Revolucionario Moderno (PRM)

# Fortalecimiento institucional y mejoras del sistema de justicia en gobierno de Luis Abinader

## Introducción

Todos los sectores nacionales vienen reclamando a una sola voz la necesidad de que las autoridades que dirijan los destinos del país, a partir de agosto próximo, implementen políticas de transparencia e institucionalidad efectivas, en tanto los niveles de corrupción e impunidad en República Dominicana han alcanzado estándares desproporcionales. Por ello, las elecciones presidenciales de este 2020 representan un gran reto para la sociedad dominicana.

La corrupción es uno de los flagelos que más daños causa a sociedades en desarrollo como la nuestra, debido al desvío de fondos públicos hacia los bolsillos personales de ciertos funcionarios, empresarios, contratistas y otros, que muy bien podrían ser invertidos en salud, educación y seguridad ciudadana. A pesar de que una parte de la sociedad dominicana no valoraba la corrupción como una de las causas principales de nuestros males, en los últimos años las encuestas de opinión han ido reflejando un gradual nivel de conciencia por parte de los dominicanos en torno a lo perjudicial que es para nuestro desarrollo el tema del hurto de caudales del erario.




Los gobiernos del Partido de la Liberación Dominicana han sido irresponsables con el combate a la corrupción administrativa, aplicando solo medidas cosméticas para aspectos como la transparencia institucional. En los últimos 16 años de gobierno del PLD la corrupción administrativa se ha incrementado a niveles nunca vistos por la sociedad dominicana. Los escándalos de corrupción se han viralizado hasta llegar a modelos transnacionales de corrupción administrativa, como es el caso de Odebretch y la Sund Land. Esta situación ha provocado que en los diversos estudios internacionales que se realizan frecuentemente, como los de Transparencia Internacional y Doing Business, nuestro país haya caído a los lugares más bajos en cuanto a transparencia y corrupción administrativa. Desde hace varios años las mediciones indican una constante caída en estos índices de percepción, lo que definitivamente afecta nuestra imagen internacional y el propio clima de negocios e inversiones.

La transparencia no es un concepto que actúa en solitario sino que requiere de la conformación de toda una estructura gubernamental y de políticas públicas que se nutran entre sí y conformen una política de Estado dirigida en ese sentido. Los gobiernos del PLD han utilizado la transparencia como un discurso político para

el uso en los medios de comunicación sin realmente emprender una política de transparencia en las instituciones del Estado y en la relación de la administración con los ciudadanos. Es por tal razón que se hace necesario que en un próximo gobierno se implemente una verdadera política de transparencia—institucionalidad—justicia—combate a la corrupción, como elementos que deben ir de la mano para lograr resultados concretos dirigidos a beneficiar directamente a toda la sociedad.

En tal sentido, el candidato presidencial del Partido Revolucionario Moderno (PRM) y aliados, Luis Abinader, se ha dedicado en los últimos años a preparar, conjuntamente con un equipo de especialistas, una propuesta integrada de transparencia que incluya los cuatro ejes mencionados anteriormente: transparencia — institucionalidad — justicia — combate a la corrupción. Para esto se requiere de reformas estructurales del Estado, así como la implementación de políticas públicas novedosas y ambiciosas que requieren de una gran voluntad política. Sin embargo, para poder implementar estas propuestas se requiere primero de tener un diagnóstico completo y profundo de las debilidades que afectan a nuestro sistema institucional, con la finalidad de poder implementar las mejoras que el candidato propone.

En este trabajo el lector podrá encontrar, de manera ordenada, el diagnóstico de la situación actual del sistema institucional de la República Dominicana, para luego pasar a las propuestas concretas preparadas por el candidato presidencial Luis Abinader como parte de su plan de gobierno a implementar a partir del 16 de agosto.

## Hacia un Estado moderno e institucional

El Estado dominicano se caracteriza por la ineficiencia e ineficacia, así como el uso irracional y poco transparente de los recursos públicos. El clientelismo y la corrupción atraviesan el corazón de la administración pública, convirtiendo al Estado en una pesada maquinaria que enriquece a las élites gobernantes y creando otras, a costa de los recursos del pueblo dominicano.

Entre los principales problemas institucionales se pueden identificar:

a) Aumento de la corrupción y la impunidad.
b) Pésima calidad del gasto público e irracionalidad de la nómina en la administración pública (nominillas), fruto de la política clientelar de los últimos gobiernos del PLD, que ha más que duplicado la nómina del Estado, sin que eso implicara una mejoría en la calidad de los servicios públicos.
c) Profunda inequidad salarial, manifiesta en la amplia brecha existente entre el salario mínimo y la alta gerencia de las instituciones. Esta situación indica que una parte importante de los servidores públicos son pobres, pues sus salarios no cubren la canasta básica, a la vez que existe una élite económica estatal que vive en el lujo.
d) Falta de articulación, duplicaciones y superposición de funciones en instituciones del Estado, que hacen ineficiente e ineficaz el Estado en su conjunto, el desperdicio de recursos y la falta de respuestas donde es necesario. Esa situación se expresa en diversos ámbitos del Estado, como el sector social, transporte, electricidad, el servicio de agua, entre otros.
e) Dispendio en el gasto público, invirtiendo grandes sumas de dinero en cuestiones no necesarias (Ver tema 35 sobre "Deuda, gastos e ingresos públicos").
f) La elaboración del Presupuesto Nacional está desvinculada de una planificación territorial; en consecuencia, el presupuesto público deja de ser un instrumento de desarrollo y se convierte en una herramienta para el clientelismo político.
g) El sistema de justicia está capturado por el PLD, por tanto, ha dejado de ser imparcial e independiente y no tiene capacidad de arbitraje en la sociedad dominicana. Esta realidad genera desconfianza en la población para la tutela adecuada de sus derechos.
h) La gran mayoría de las instituciones de regulación y control están capturadas por el PLD o por grupos económicos.
i) Los cambios institucionales por realizarse necesitan de la voluntad política y la creación de un poder ciudadano que, de manera combinada, generen las fuerzas sociales necesarias para crear un verdadero estado de derecho. En ese sentido serán necesarias varias acciones.

Se hace necesario que en un próximo gobierno se implemente una verdadera política de transparencia–institucionalidad–justicia–combate a la corrupción



## Fortalecimiento transparencia y acceso a la información

Una de las grandes debilidades de nuestro Estado es la ausencia de transparencia en la gestión de las instituciones públicas y de los fondos públicos. Un Estado opaco fomenta la corrupción, las malas prácticas administrativas y el tráfico de influencia. Se requiere un fortalecimiento de la transparencia en todos los sectores de la administración del Estado y no solamente en aquellos aspectos cosméticos que los últimos gobiernos se han encargado de implementar.

Uno de los elementos de la transparencia que debe ser garantizado es el derecho de acceso a la información. Aunque en nuestro país contamos con una Ley de Libre Acceso a la Información Pública, aprobada en el año 2004, aún persisten incumplimientos a la misma y áreas no implementadas por el gobierno.

De igual manera, se hace necesaria la incorporación más activa de las herramientas que nos proveen las tecnologías de la información y comunicación (TICS),

El Estado dominicano se caracteriza por la ineficiencia e ineficacia, así como el uso irracional y poco transparente de los recursos públicos

para el mejor funcionamiento de los procesos administrativos en las diferentes instituciones del Estado, lo cual no sólo servirá para brindar un mejor servicio público sino también para eliminar el denominado cabildeo o gestiones, o el pago de sobornos a funcionarios para que estos puedan agilizar los procesos. En ese sentido, nuestra propuesta incluye como primer aspecto el cumplimiento estricto de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04 y en consecuencia:

i. Establecer las condiciones para que en todas las instituciones gubernamentales estén instaladas y operando de manera adecuada las Oficinas de Acceso a la Información Pública y sus responsables.
ii. Avanzar en la implementación de un gobierno que se soporte en los avances tecnológicos y en las herramientas modernas de las telecomunicaciones. Con esto se pretende lograr un mayor uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en la gestión gubernamental, en procura de una mayor eficiencia y transparencia en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

## Refundar el Estado

1. Reestructurar al Estado sobre la base de una amplia y profunda reorganización, que tenga como eje central el logro del bienestar de la población mediante la eficacia y la eficiencia de la acción pública. Eso implica:
   - Revisar las funciones de las instituciones del Estado, además de mejorar la articulación entre estas, la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.
   - Establecer y fortalecer mecanismos de coordinación inter-ministerial y sinergias entre políticas públicas a fin de maximizar impacto, recursos financieros y recursos humanos.
   - Mejorar la calidad del gasto público (gastar donde se necesita y dejar de gastar donde no se necesita), fortalecer los mecanismos de control y transparencia (Ver tema 35 sobre "Deuda, gastos e ingresos públicos").
   - Establecer eficiente control interno y externo de las cuentas públicas, así como de las operaciones de las entidades estatales.
   - Establecer un régimen de consecuencias efectivo para los actos de corrupción.

### Reorganizar el organigrama del Estado

- Eliminar las instituciones redundantes y que tengan funciones duplicadas.
- Unificar los sistemas de gestión gubernamental (sistemas informáticos, tipos de vehículos y de bienes y servicios en general)

### Reorganizar la administración territorial

- Implementar la ley que rige el Sistema Nacional de Planificación, para lo cual se crearán y fortalecerán los Consejos de Desarrollo Municipales y Provinciales, y se fortalecerá técnicamente el Consejo Nacional de Desarrollo, cuya responsabilidad es del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo.
- Revisar y modificar las leyes que tienen que ver con el territorio, su división política y su uso.
- Promulgar y ejecutar la Ley de Ordenamiento Territorial; asimismo, revisar y actualizar las leyes relacionadas con el territorio, su división política y su uso.
- Unificar la regionalización del país a los fines de poder ejecutar la territorialización de las políticas sectoriales.

### Una reforma profunda en el sistema de justicia

El sistema de justicia debe transformarse para garantizar su imparcialidad e independencia y devolverle al Consejo Nacional de la Magistratura su conformación original para evitar que se formen mayorías mecánicas en beneficio del grupo que gobierna.

- Reestructurar el Ministerio Publico para garantizar que sea un órgano independiente del Poder Ejecutivo.
- Fortalecer las instituciones republicanas para mejorar la capacidad de regulación y equilibrio de los poderes del Estado.
- Promocionar una reforma política con el fin de garantizar equidad y participación.
- Devolver al Consejo Nacional de la Magistratura su composición originaria, de forma tal que se garantice el equilibro de participación en dicho órgano y que se obligue a la elección de los jueces a partir del interés colectivo, y no de quien gobierne.
- Adecentar y hacer menos costoso el acceso a los servicios judiciales, estableciendo mecanismos procesales que hagan más expedita y certera la justicia por medio de reformas integrales de los procesos jurisdiccionales, basados en nuestra tradición jurídica y en la realidad de nuestra normativa sustantiva.
- Profundizar el sistema de carrera judicial e incrementar el presupuesto de ese poder del Estado.
- Promover una reforma integral de las instituciones que inciden en el sector justicia, incluyendo la Policía Nacional y el Ministerio Público.
- Garantizar concursos de oposición, es decir, exámenes para determinar la elegibilidad de los jueces de carrera y abogados para la Suprema Corte de Justicia.
- Prohibir a una persona ser juez de las Altas Cortes si ha tenido militancia política y/o haya tenido un puesto de libre designación durante los 5 años previos.
- Descentralizar los organismos técnicos, tales como el INACIF, Prisiones, entre otros, garantizando su autonomía e independencia.

### Despolitizar el Ministerio Público

- Separar las funciones judiciales del Ministerio Publico de la política partidista, por lo que asumimos el compromiso de promover una reforma que le reserve a la Procuraduría General de la República las funciones de representación de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales.
- Crear un mecanismo compatible con la Constitución para crear un Ministerio Público independiente.




- Promover la inamovilidad del Procurador General de la Republica para garantizar la real independencia de los órganos investigadores.
- Fortalecer los mecanismos de control y transparencia del Poder Judicial y del ministerio público.
- Creación de un Ministerio de Justicia que asuma las funciones de elaboración de la política criminal del Estado, defensoría pública, administración penitenciaria, entre otras, que deberán ser segregadas del Procurador General de la República, el cual será un ente independiente del Poder Ejecutivo.
- Fortalecer los sistemas de evaluación y desempeño de sus integrantes.
- Garantizar la asignación presupuestaria.

## Enfrentar la corrupción y la impunidad

Todas las mediciones internacionales de percepción de la corrupción muestran un claro deterioro en la última década. Los expertos estadísticos en mediciones de percepción consideran que cuando estas mediciones se sostienen en períodos largos en los mismos niveles de la percepción convergen con la realidad.

Según Transparencia Internacional, el índice de percepción de la corrupción desde 2012 a 2018 se ha mantenido en la vecindad de 30 puntos sobre 100 y con una tendencia al deterioro, lo que implica que los demás países del mundo han avanzado más que la República Dominicana.

En 2015 fue trasladada de Sao Paulo a Santo Domingo la Oficina de las Operaciones Estructuradas que era la instancia de Odebrecht creada para manejar los sobornos. Una operación de esa naturaleza contaba con la protección de las autoridades dominicanas al más alto nivel, evidenciando el involucramiento del gobierno dominicano y el grado de corrupción del país[1].

En 2019[2], el 66% de la población pensaba que la corrupción había aumentado con relación a 12 meses anteriores. El 23% que accedió a un servicio público afirma que tuvo que pagar un soborno, 16% de la población fue extorsionada sexualmente o conoce a alguien y al 46% le ofrecieron sobornos a cambio de votos. Casi 6 de cada 10, en 2019, afirma que la institución más corrupta es la Presidencia de la República y 7 de cada 10 dice que el gobierno está haciendo un mal trabajo en la pelea en contra de la corrupción.

La corrupción y la impunidad han deslegitimado al Estado y le han quitado capacidad para maniobrar en procura de mejorar la calidad de vida de la población. Cualquier intento de refundar al Estado tiene necesariamente que enfrentar los niveles de dispendio público, las nominillas, los sobreprecios, la corrupción, la impunidad, la mala calidad del gasto público, entre otras de desviación espuria de fondos. En tal sentido, en adición a las acciones identificadas en el tema 21 "Hacia un Estado moderno e institucional" se ejecutarán las siguientes acciones:

### Acciones de control interno

- Fortalecer la eficacia e independencia de las Unidades de la Contraloría, situadas en las entidades públicas.
- Implementar la rotación periódica del personal.
- Transparentar la gestión de las entidades gubernamentales publicando los soportes de cada autorización de pago.
- Auditar las instituciones públicas por parte de la Contraloría de manera semestral, con equipos de auditoría rotativos.
- Utilizar empresas de auditoría del sector privado para que aleatoriamente evalúen los resultados de la Contraloría.
- Garantizar la publicación íntegra de los hallazgos que soportan las auditorías.
- Limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones del Ejecutivo, mediante leyes de Silencio Administrativo Positivo.
- Contratar consultorías internacionales especializadas en asesoría anticorrupción, para identificar e implementar planes de intervención.
- Establecer mecanismos de protección y confidencialidad de las denuncias hechas por empleados públicos y ciudadanos, sobre prácticas antiéticas en las instituciones públicas

[1] Entrevista a Rodrigo Tacla publicada por el periódico El País bajo el título: EL GRAN ESCÁNDALO DE AMÉRICA, AL DESCUBIERTO". Entrevista al abogado de Odebrecht: "La constructora sobornó a más de 1.000 personas en el mundo". Consulta la portada de EL PAÍS, Edición América, del miércoles 10 de julio 2019. https://elpais.com/internacional/2017/07/25/actualidad/1500995904_099704.html

[2] Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019.

Una de las grandes debilidades de nuestro Estado es la ausencia de transparencia en la gestión de las instituciones públicas y de los fondos públicos

- Crear un sistema de copias de seguridad de todas las comunicaciones oficiales, así como establecer la obligación de que toda comunicación oficial sea a través de este sistema.

### Aumentar el control en las compras y contrataciones públicas

- Adecuar la ley de Compras y Contrataciones Públicas a fín de establecer sanciones penales y civiles para los miembros de los comités de compras y contrataciones de cada institución pública.
- Hacer eficiente el control sobre las compras públicas con la correcta implementación del SIGEF.
- Establecer precios de referencias de adquisición de bienes y servicios.
- Establecer un registro público de peritos que evaluarán los procesos de compra y contratación.
- Consolidar la Ventanilla Única de Inversión y de Simplificación Burocrática, las cuales ya fueron sometidas al Congreso

### Acciones de control externo

- Fortalecer la carrera de auditoría pública, de manera que los auditores de la Cámara de Cuentas sean inamovibles e independientes del poder político.
- Establecer a la Cámara de Cuentas la obligación de publicar la calendarización del plan de auditorías, debiendo ser auditada anualmente cada institución del Estado.
- Publicar las auditorias de la Cámara de Cuentas dentro de los 60 días después de su realización.

### Acciones de control social ciudadano

- Autorizar por ley que las instituciones públicas puedan ser auditadas por auditores independientes debidamente calificados para ello, por iniciativa popular a través de un procedimiento previamente establecido.
- Reproducir íntegra y fielmente el banco de datos del SIGEF en todos los momentos de la ejecución del gasto público para consulta de la ciudadanía.
- Establecer por ley, que las obras públicas podrán ser auditadas por firmas independentes a iniciativa popular.
- Iniciar una campaña permanente de concientización nacional, en la que se indiquen los perjuicios de la corrupción en la calidad de vida de las personas.
- Fortalecer el currículo educativo incluyendo una materia específica de ética y valores durante toda la primaria y la secundaria.

### Acciones para enfrentar la corrupción: reformas legislativas

- Impulsar la aprobación de la Ley de Regulación de Procedimientos de Control y Fiscalización de las Cámaras Legislativas.
- Impulsar una ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Fijando sanciones a las violaciones de las leyes del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFE, Presupuesto, Contraloría, Crédito Público, Tesorería, Compras y Contrataciones, Función Pública, entre otras.

### Aplicar la legislación anticorrupción

- Aplicar la legislación anti-corrupción en forma rigurosa, apegada al derecho y al debido proceso. Los casos de corrupción deben ser investigados y llevados a juicio, independientemente de la posición política y cargo público de los acusados, quienes deben cumplir con las sentencias establecidas por la ley aplicable.

## Conclusión

Como nos referimos en el introito del presente escrito, es imprescindible implementar todas estas políticas públicas de manera integral, a los fines de lograr una mejora institucional en lo referente a la transparencia y la corrupción administrativa.

Luis Abinader demuestra con estas propuestas que es el único candidato presidencial que tiene una visión clara e integral del problema y de cómo solucionarlo. Aunque para poder lograr resultados en algunas de éstas se requerirá de una mayoría congresual, entendemos que con una voluntad política del presidente de turno y en el actual contexto que vive la República Dominicana, todos los sectores se sumarán a esta gran ola de transformaciones que requiere el país para que el mismo pueda avanzar y poder levantar un Estado en el que las instituciones sean fuertes y que no dependan de los intereses de los gobernantes de turno.

Solo así podremos obtener resultados en beneficio de la sociedad dominicana y principalmente de aquellos sectores de mayores niveles de vulnerabilidad. Todos somos responsables de empujar hacia estas transformaciones, las cuales sólo pueden implementarse con una persona que no esté contaminada por el paso del gobierno y de prácticas corruptas, los que nos lleva a la conclusión de que Luis Abinader es la persona indicada para estos fines ¡Esperamos que así sea!

Nota: Estas propuestas han sido trabajadas por un grupo de especialistas y expertos en el área encabezados por Miguel Ceara Hatton, Andrés Astacio, Antoliano Peralta, Julio Peña Guzmán, Luis Soto, Edwin Félix y quien suscribe. Sin el aporte de todas estar personas no sería posible el presente escrito.



RADHAMÉS JIMÉNEZ PEÑA
jimenez_radhames@hotmail.com
Abogado y político dominicano. Ex Procurador General de la República Dominicana. Coordinador General del Partido Fuerza del Pueblo y del equipo de campaña de Leonel Fernández.

# Transparencia y gobernanza en la República Dominicana:
## propuestas para el período 2020-2024

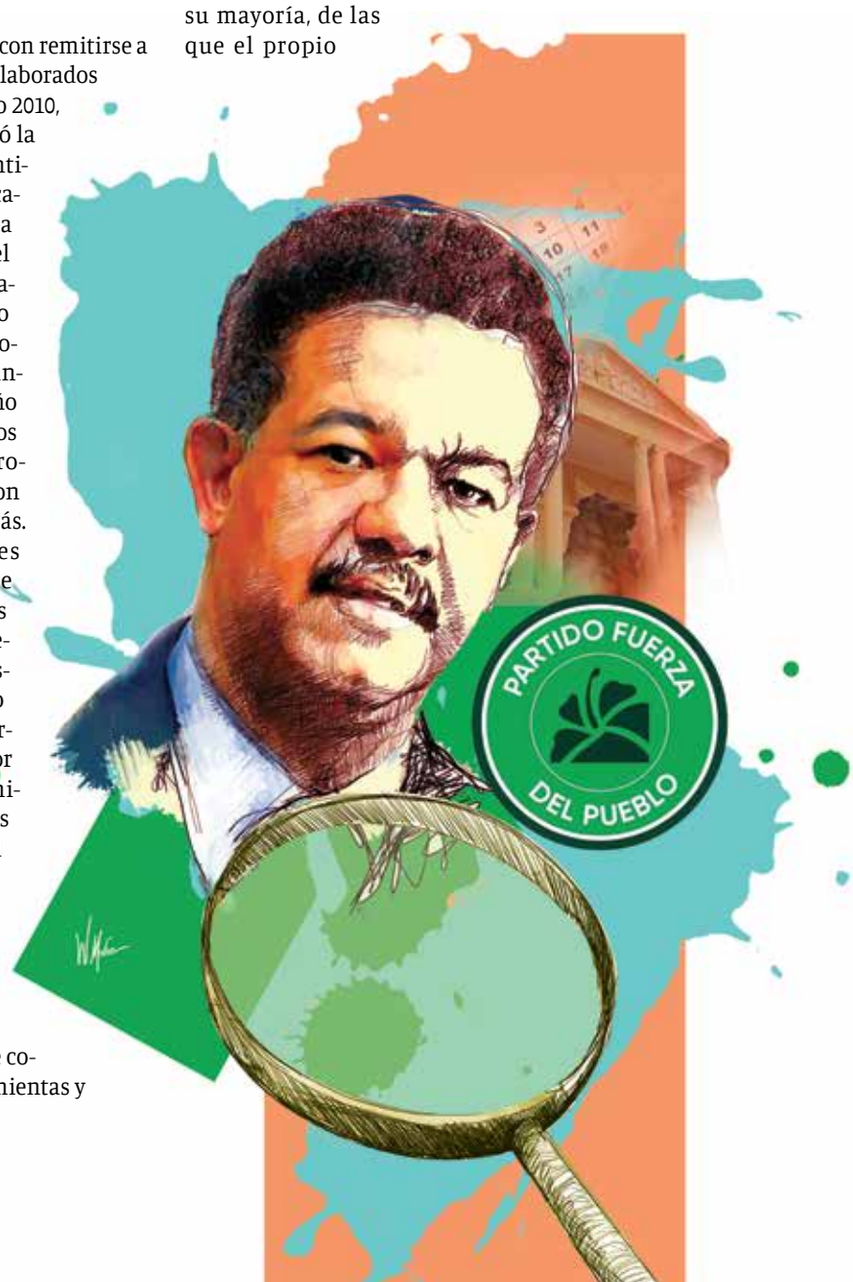
### Antecedentes y contexto actual

Luego de las conquistas alcanzadas por la República Dominicana en su proceso de fortalecimiento institucional y de lucha contra la corrupción durante casi una década, en los años recientes se ha producido un estancamiento en materia de transparencia, derivado, entre otros factores, de la debilidad de las agencias fiscalizadoras del Estado, de los obstáculos para acceder a los documentos de carácter público, de la carencia de mecanismos de integración y participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y, en definitiva, de la ausencia de una agenda gubernamental que demuestre un compromiso real por la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

Como muestra de lo afirmado, basta con remitirse a los *Índices de Percepción de la Corrupción* elaborados por *Transparencia Internacional*. En el año 2010, esta organización internacional evaluó la situación de 178 países en todos los continentes, ocupando la República Dominicana la posición número 101, en una escala donde 1 es el mejor y 178 es el peor. En el año 2017, la misma medición fue realizada sobre 180 países, quedando el nuestro en la posición 135, para luego caer a la posición 137 en el CPI (por sus siglas en inglés) más reciente, correspondiente al año 2019. Esto quiere decir que, en los últimos años, la República Dominicana ha retrocedido en materia de transparencia, con respecto al clima que exhibía 10 años atrás.

La corrupción administrativa es un fenómeno de alta complejidad, que surge como el resultado de numerosas variables que intervienen en un procedimiento, actividad o función administrativa, desfigurando el fin del Estado con el propósito de obtener un favor particular. Resulta indudable que la mayor concentración de actividades que admiten inconductas que violentan el interés de la sociedad ocurren de la mano del poder de decisión que ostenta un funcionario o servidor público revestido con autoridad; pudiese tratarse de la denominada corrupción política o de la corrupción burocrática. La visión de Leonel Fernández y de Fuerza del Pueblo es la misma en ambas formas de corrupción: implementar todas las herramientas y medios posibles, así como fortalecer los existentes, para desterrar esta práctica de la actividad pública en la República Dominicana.

Los períodos presidenciales del Dr. Leonel Fernández Reyna, principalmente los dos comprendidos entre los años 2004 y 2008, estuvieron caracterizados por la incesante transformación institucional hacia una cultura de transparencia administrativa, persecución de la corrupción, planificación presupuestaria y control del gasto público, rendición de cuentas, vigilancia ex ante por órganos especializados y el control judicial de la actividad administrativa. No en vano, puede resaltarse un catálogo de leyes promulgadas bajo su mandato, en su mayoría, de las que el propio






presidente de la República fue precursor, entre las que se encuentran: la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, Núm. 423-06; la Ley de Crédito Público, Núm. 6-06; la Ley de Tesorería Nacional, Núm. 567-05; la Ley de Planificación e Inversión Pública, Núm. 498-06; la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras Públicas, Núm. 340-06; la Ley que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, Núm. 5-07; la Ley que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, Núm. 10-07; la Ley Orgánica de Administración Pública, Núm. 247-12; la Ley sobre Función Pública, Núm. 41-08; la Ley Núm. 1-12, que crea la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030; y la que —aun siendo una ley de transición— crea la jurisdicción especializada más importante para velar por el correcto funcionamiento de la Administración Pública, la Ley Núm. 13-07, del Tribunal Superior Administrativo, como un contrapeso judicial.

Desde su primer gobierno, en el período 1996-1998, el Dr. Fernández Reyna impulsó medidas institucionales tendentes a fomentar la transparencia administrativa y la probidad de los funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Así, en 1997 creó mediante decreto presidencial Núm. 322 el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa y las Comisiones de Ética Pública, por el decreto Núm. 149-98. Posteriormente, creó la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción, mediante decreto Núm. 101-05, y transformó el órgano persecutor en la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa, con el decreto Núm. 324-07.

Los grandes esfuerzos de estos gobiernos llevaron a la República Dominicana a ser reconocida entre los países de la Región como abanderada de una política vanguardista hacia la transparencia y el combate a la corrupción, llevando la delantera, incluso, a países con bases institucionales presumiblemente más consolidadas que las dominicanas.

Surge, entonces, la gran interrogante sobre el deterioro que pesa actualmente sobre las agencias fiscalizadoras, sobre los escasos logros obtenidos en materia de persecución de la corrupción, sobre las dificultes para obtener información pública veraz y oportuna, sobre la inexistencia de mecanismos para fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones del gobierno y, vis a vis los demás países del mundo, sobre la caída de la República Dominicana en las posiciones previamente alcanzadas en las mediciones internacionales sobre transparencia y corrupción.

## Visión y propósitos del Programa de Gobierno 2020-2024

Más que la presentación de un conjunto de propuestas aspiracionales que formarían parte de un capítulo dentro de una propuesta de plan de gobierno, la transparencia y la participación ciudadana deben erigirse como eje transversal de las propuestas de un candidato presidencial en todos los ámbitos de su programa, enmarcando los objetivos específicos y las líneas de acción dentro de la visión de un gobierno participativo, transparente, democrático, inclusivo, controlado y planificado.

En ese sentido, a continuación, se enunciarán algunos de los criterios que integran la visión de la propuesta de programa de gobierno que formula el Dr. Leonel Fernández Reyna, candidato a la presidencia de la República Dominicana por el partido Fuerza del Pueblo y aliados.

## Transformación hacia un Gobierno Abierto con miras a un Estado Abierto

Propugnar por una transformación administrativa de cara a la integración y participación de los ciudadanos, exige referirse a la evolución de la arcaica dinámica administrativa discrecional y secretista hacia un Gobierno Abierto, entendiendo este último como un modelo de Administración Pública que se relaciona con la sociedad de forma transparente, colaborativa, integrada, comunicativa y multidireccional, desde y hacia todos los niveles, apoyándose del interés colectivo, de las tecnologías, del conocimiento, de la innovación y de la experiencia. Se trata de la confluencia del talento y de la experiencia tanto dentro como fuera de la función pública, con miras a tomar y ejecutar decisiones sobre políticas públicas, atendiendo a las necesidades y

> La transparencia y la participación ciudadana deben erigirse como eje transversal de las propuestas de un candidato presidencial

preferencias de los ciudadanos junto con ellos, permitiéndoles, a su vez, dar seguimiento permanente a lo decidido.

A pesar de los enunciados y acciones tomadas, en la República Dominicana no se ha creado una verdadera estrategia de amplio alcance en Gobierno Abierto. La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión y seguimiento de las políticas públicas resulta muy escasa en el país, atribuyéndose con cierta exclusividad a sectores de la sociedad civil organizada y del empresariado. Esta situación impide avanzar en el camino hacia un modelo abierto de Administración Pública, en el sentido que impone este nuevo paradigma de gobernar, principalmente, debido a la disponibilidad de datos que poco sirven para fomentar la participación en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Desde la Presidencia de la República, a partir del 16 de agosto del año 2020, el doctor Leonel Fernández creará un verdadero Protocolo de apertura Gubernamental para la publicación de las informaciones que integran los datos abiertos. Con ello, se establecerán reglas claras para que los ciudadanos y la sociedad en general dispongan de toda la información pública que sea de su interés, con una visión de publicidad activa o "abierta por defecto", lo que quiere decir que los datos e informaciones públicas deben ser compartidas incluso antes de ser solicitadas por los particulares.

El compromiso de este próximo gobierno con los derechos de información pública llevará a que la información sea focalizada según su valor social, económico y de gobernanza, mediante formatos abiertos estructurados y disponibles para todos los ciudadanos. Además de informar a la población, el principal propósito se encuentra en la necesidad de que dichas informaciones resulten útiles para el proceso de integración de la sociedad en el quehacer administrativo.

Este proceso hacia un Gobierno Abierto deberá permear a los demás poderes, instituciones y órganos del Estado con autonomía, transfiriendo las mejores prácticas y la experiencia del Gobierno Central, de modo que todas las administraciones públicas formen parte activa de un Estado Abierto que garantice la transparencia, el acceso a la información y la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en el seguimiento de los procesos.

## Reforzamiento de los mecanismos que garantizan el ejercicio al derecho de acceso a la información pública

Con el dictado del decreto Núm. 130-05, contentivo del Reglamento de la Ley Núm. 200-04, de Libre Acceso a la Información Pública, se avanzó notablemente en materia de transparencia y acceso a la información pública, al sentarse criterios organizacionales y los mecanismos de ejercicio de los derechos relacionados. Sin embargo, luego de 16 años de aprobación de la Ley y 15 años después de la sanción de su Reglamento, la República Dominicana tiene tareas pendientes para su aplicación universal e indiscriminada, se deben eliminar las barreras para el legítimo ejercicio del derecho.

Salvo las excepciones que establece la propia normativa, las informaciones públicas que se solicitan a las Oficinas de Acceso a la Información de las instituciones deben ser proporcionadas en su totalidad, en un formato amigable al lector, en tiempo oportuno y con todas las garantías de que, si la respuesta no satisficiere las pretensiones del solicitante, éste podría ejercer las vías y recursos disponibles para tales fines.

En su programa de gobierno, el Dr. Leonel Fernández Reyna asume el firme compromiso de implementar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho universal de acceso a la información pública veraz, oportuna, comprensible y útil.

Una de las principales acciones que serán implementadas de manera inmediata, a su llegada al gobierno, será el reforzamiento del régimen de sanciones administrativas para aquellos funcionarios que no cumplan con los estándares y plazos que dispone la Ley y su Reglamento, con relación a la publicidad de los actos y procedimientos de la institución a que pertenezcan, así como a las solicitudes de particulares, con relación a lo propio.

Por igual, se facilitará el trámite de solicitud de informaciones públicas, a través de las plataformas virtuales de las instituciones, mediante la simplificación de los formularios de acceso a la información y la guía de datos abiertos que se desprenderá de precitado Protocolo.

## Acceso, manejo y valorización de los datos públicos

Para lograr los objetivos previamente señalados y los fines que se desarrollarán a continuación, se deberá tener presente la manera en que se accederá a los datos, así como su manejo y valorización.

La integración de la sociedad en los procesos deliberativos sobre políticas públicas y proyectos administrativos requiere de acceso a informaciones públicas útiles, veraces y oportunas. Igualmente, la data debe proporcionarse en versiones o formatos amigables que faciliten la lectura y el entendimiento de la información que se pretende atraer, pues de lo contrario se estaría obstaculizando el derecho de acceso. La claridad en el lenguaje fomentará la transparencia, la inclusión, la participación y evitará numerosos errores que son usuales ante la falta de precisión.

En ese mismo sentido se aborda el tratamiento y la publicidad de los datos e informaciones en el programa de gobierno del Dr. Leonel Fernández para el período 2020-2024, procurando facilitar su acceso, lectura y manejo, por parte de los usuarios, a fin de garantizar la transparencia en las rendiciones de cuentas y su participación en los procesos de toma de decisiones.

Se dispondrán las herramientas necesarias para facilitar la accesibilidad a las informaciones, tomando en cuenta los criterios referidos y, además, la relevancia de los datos, hechos y documentos que resulten de interés para forjar el criterio de quienes participen en los procesos de distintas naturalezas. En este proceso, tendrá especial relevancia la trazabilidad de los datos, que permitirá verificar el origen, recorrido, transformación y asentamiento de los datos.

Las medidas que se impulsarán para valorizar los datos públicos seguirán las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a fin de sacar mayor provecho al análisis digital de datos, integrar el uso de datos en todo el ciclo de elaboración de políticas públicas y asegurar un uso responsable y coherente de los datos.

Integración de iniciativas

Actualmente, en la República Dominicana existe una gran dispersión de iniciativas que se promueven con la finalidad de transparentar la gestión administrativa y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y de los funcionarios públicos. No obstante, esta dispersión dificulta su materialización y retrasa la posibilidad de adoptar acciones concretas que contribuyan al fortalecimiento institucional y al combate de la corrupción.

Por tales motivos, el programa de gobierno que se promueve desde la candidatura de Fuerza del Pueblo contempla la integración de las distintas iniciativas ya planteadas, en conjunto con estas propuestas, impulsando a través de ellas la mejoría de los sistemas, los procesos y los procedimientos de gestión financiera y rendición de cuentas, para viabilizar el camino de nuestro país hacia la transparencia, la participación y la eficiencia.

## Implementación de mecanismos seguros para las denuncias anónimas

Las denuncias de corrupción y actuaciones irregulares constituyen métodos efectivos de que dispone el Gobierno para conocer, a través de los ciudadanos y servidores públicos, de acciones que atentan contra la gestión transparente y el debido uso de los fondos públicos, así como de la actuación ética de los funcionarios públicos y otros servidores de la Administración Pública.

En numerosas ocasiones, estas denuncias no son realizadas por quienes tienen conocimiento de actuaciones u omisiones antijurídicas o antiéticas, debido a su temor de enfrentar al denunciado o a las indebidas consecuencias que pueden sufrir por pretender la corrección de dicha actuación.

Esta situación ha sido prevista en este programa de gobierno, entendiendo la importancia que tiene la información que puede ser provista por particulares que deben sentir la protección y seguridad de que sus denuncias no acarrearán consecuencias que les perjudiquen. Por ello, se implementará un sistema de denuncias anónimas para informar a la Administración Pública sobre el conocimiento de actos u omisiones que atenten contra la moralidad de la función pública, la ética de los servidores o la transparencia administrativa.

## Ley que regula el Lobby

La representación de intereses particulares o colectivos por ante las autoridades que toman decisiones sobre asuntos públicos es una labor de larga data y harto conocida por quienes se desarrollan en la política y en las funciones públicas. Con frecuencia, agentes privados se dedican a representar sectores o empresas para informar a las autoridades sobre sus intereses, luego de analizar los posibles resultados de un determinado proyecto normativo o una decisión específica sobre política pública. Estas personas son conocidas como lobistas.

No resulta extraño que un sector, grupo económico o una empresa disponga de personas que fungen como relacionistas públicos para gestionar sus intereses en diversos espacios públicos. En términos muy generales, el lobby es cualquier interacción o comunicación directa o indirecta con un funcionario público o autoridad, instruida o encomendada para influir en un asunto o cuestión pública.

Tampoco resulta extraño reconocer las diversas formas de corrupción que se han dado, en virtud de los intereses particulares y sus acciones antijurídicas para incidir en la voluntad de quienes deben tomar decisiones públicas. Por ello, decenas de países alrededor del mundo han legislado para establecer marcos jurídicos ciertos con respecto a esta actividad, entre ellos: Reino Unido, Estados Unidos, México, Chile, Colombia, Canadá, Francia, Hungría, Austria, Perú y Alemania.

El programa de gobierno del Dr. Leonel Fernández contempla la adopción de esta novedosa iniciativa, siguiendo el modelo latinoamericano que ha sido iniciado y liderado por Chile, Colombia, Perú y México. Con esta acción, la República Dominicana contará con una legislación que procurará transparentar la gestión de intereses privados frente a las autoridades y funcionarios públicos que tienen capacidad de decisión en sus respectivas áreas.

## Transparencia en el Congreso Nacional

La labor legislativa y representativa de los congresistas dominicanos, así como el desempeño administrativo de ambas cámaras, ha sido medido por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa a lo largo de los últimos años. De igual manera ha ocurrido con las asambleas legislativas o congresos de alrededor de 13 países en América Latina.

Según los resultados del Índice de Transparencia Legislativa, correspondiente al año 2016, la evaluación del trabajo congresual en las principales economías latinoamericanas revela que la República Dominicana ocupa la penúltima posición de transparencia, seguido solo por Venezuela.

Los indicadores tomados en cuenta por la entidad internacional evalúan la participación, atención y rendición de cuentas, la normatividad, la labor del congreso o asamblea y el presupuesto y la gestión administrativa. Este último renglón es el que presenta mayor preocupación según los datos presentados.

Por tal motivo, en atención a lo expuesto y a la demanda de los encuestados durante el mismo proceso referido previamente, el programa de gobierno contempla el sometimiento de propuestas desde el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional para aumentar y mejorar la calidad de la participación de la sociedad durante el conocimiento de las propuestas legislativas en ambas cámaras, como también reforzar los mecanismos de transparencia en la gestión administrativa del Poder Legislativo.

## Política de persecución penal

El diseño de un programa de gobierno que tenga como eje transversal la transparencia, la rendición de cuentas, el combate contra la corrupción administrativa y el fortalecimiento de las instituciones del Estado



debe contemplar, necesariamente, los aspectos relativos a la persecución penal de los ilícitos que atentan con la cosa pública.

El sometimiento a la justicia de quienes han defraudado la confianza pública mediante actos de corrupción es una prioridad y deberá ejercerse a través de una política de persecución penal estratégica, focalizada e inteligente, con apego a estándares de investigación y construcción de expedientes que permitan sostener las acusaciones, cumpliendo las reglas de procedimiento.

Resulta improrrogable implementar medidas y conceder al Ministerio Público las herramientas necesarias para sustentar los casos de corrupción y, así, sustraer de nuestro sistema judicial y administrativo la impunidad.

## Conclusión

El programa de gobierno del Dr. Leonel Fernández Reyna, candidato a la Presidencia de la República Dominicana para el período 2020-2024, por el partido Fuerza de Pueblo y partidos aliados, contempla un catálogo de medidas que impulsarán la transparencia administrativa, el fortalecimiento institucional, el sistema de rendición de cuentas y, principalmente, el acceso a la información y participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones administrativas y legislativas.

Resulta improrrogable que desde el gobierno dominicano se restablezca el compromiso por la agenda hacia la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y, en general, de un verdadero Gobierno Abierto, que incorpore los principios de este nuevo modelo de gestión gubernamental, entendiendo que la participación de los ciudadanos constituye el valor más importante para garantizar la democracia y eficientizar las tareas de las administraciones públicas.

> Se apuesta a la transparencia y a la rendición de cuentas como las únicas vías de recuperar la confianza de la sociedad

De esta manera, las medidas y herramientas que han sido tomadas en consideración para garantizar un desempeño democrático, abierto, eficiente y participativo en los procesos deliberativos del gobierno, se conjugan con la agenda internacional para una mayor democracia y acceso de la sociedad, así como atienden a la evolución normativa e institucional que ha experimentado la República Dominicana en las últimas dos décadas.

En definitiva, se apuesta a la transparencia y a la rendición de cuentas como las únicas vías de recuperar la confianza de la sociedad, al tiempo que se crean los mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso de mayor y mejor información pública en orden a promover su participación en las políticas públicas impulsadas por las distintas instituciones y órganos del Estado.





GUILLERMO MORENO

guillermo_moreno187@hotmail.com

Abogado y catedrático universitario. Ex procurador fiscal de Santo Domingo. Candidato a la Presidencia de la República por el Partido Alianza País.

# Aplicar la Ley con puño de hierro en el combate de la corrupción y la impunidad

Alianza país, al momento de constituirse en partido político, adoptó como lema "Por un gobierno honesto", por el convencimiento de que no es posible avanzar hacia la democracia, el desarrollo y la justicia social, sin enfrentar y derrotar la corrupción y el régimen de impunidad que predomina en el país.

Los hombres y mujeres que militamos en Alianza País tenemos clara conciencia de que, en lo social, el problema central del República Dominicana es la profunda desigualdad material y de oportunidades que hunde en la pobreza y en la marginalidad a más de un 30% de la población. Ahora bien, la corrupción generalizada que domina el Estado Dominicano es el principal obstáculo para la ejecución de políticas públicas que le garanticen a la ciudadanía el disfrute de sus derechos económicos y sociales fundamentales.

La experiencia demuestra que de poco sirven los programas políticos, aún los técnicamente bien elaborados y con innovadoras propuestas, si quienes lo van a ejecutar, desde una representación política o una función pública, no los mueve el interés de servir sino el de aprovecharse de ella para hacer negocios y enriquecerse.

La corrupción para instalarse como sistema en una sociedad tiene que crear una cadena de complicidades entre partidos, políticos, ministros, empresarios, legisladores, jueces, ministerio público, policías, militares. Pero también de un sector del empresariado, de comerciantes y de banqueros con los que comparten beneficios.

Para hacer colapsar a una nación solo hay que ponerla en manos de políticos corruptos. Ellos buscarán legisladores que trafiquen con la representación popular y pongan en venta la Constitución y las leyes. Ellos se encargarán de nombrar jueces que conviertan la justicia en un mercado y "legalicen" por sentencia la impunidad. Ellos llenarán el ministerio público de miembros que selectivamente investigarán las violaciones de la ley. Ellos designarán ministros que harán del presupuesto un plan de negocios para beneficio propio. Ellos se encargan de ejercer la actividad política sin sujetarla a principios y valores, despojándola de toda ética. Ellos convertirán los partidos en franquicias en venta al mejor postor y la elección de representantes a los poderes públicos en una actividad clientelar. En fin, cuando el sistema político es dominado por políticos corruptos, se minan las bases que sostienen al Estado y a la sociedad misma.

La corrupción socava la democracia y los valores de una sociedad; obstruye toda posibilidad de avanzar hacia el desarrollo; impide construir una sociedad justa y equitativa. Dejar impune la corrupción nos daña como sociedad. Por el contrario, investigarla, perseguirla, sancionarla y recuperar lo robado, nos fortalece como sociedad, restablece la confianza y la seguridad ciudadana en las instituciones y en nuestro futuro como nación.

La corrupción y la impunidad, por tanto, además del daño material causan un profundo daño moral al cuerpo social al pervertir los valores, borrar las fronteras entre lo prohibido y lo permitido, convertir la justicia y los poderes públicos en caricaturas y estimular la violación generalizada de la Ley.

¿Cómo se explica que en la República Dominicana, desde el 1966 a la fecha, luego de 13 gobiernos, no se puedan mostrar progresos significativos en políticas de transparencia, ni en la prevención y sanción de la corrupción y todo continua como el primer día? La razón de este fracaso está en el estrecho vínculo que se ha tejido entre corrupción, impunidad y sistema político. Los equipos de gobierno que pasan a dirigir el Estado, en su mayoría son el producto de prácticas corruptas que se desarrollan antes y durante el proceso electoral. Es decir, muchos de los representantes que llegan a los poderes públicos ya vienen contagiados por el virus de la corrupción. Solo hay que preguntarse ¿de donde obtienen recursos estos partidos y candidatos tradicionales para financiar, primero, los costosos procesos internos para obtener la nominación de su partido y, luego, para desarrollar las millonarias campañas clientelistas por la presidencia o para el congreso o los ayuntamientos? Son muy pocos los precandidatos y los candidatos que pueden justificar y presentar de forma transparente el origen de los fondos que utilizan en sus campañas. Por eso, cuando asumen una representación o son designados en una función pública se avocan a robar desde ella, para sí y para aquellos que hicieron inversiones en su campaña electoral.

En República Dominicana, las prácticas corruptas, en mayor o menor medida y, salvo contadas excepciones, son comunes a todos los poderes, organismos, instituciones y funciones dentro del Estado Dominicano. De entre todos, el Poder Ejecutivo es el de más alto nivel de corrupción, lo que se explica por el hecho de que directa o indirectamente o a través de los ministerios y organismos autónomos controla más del 95% del presupuesto nacional. Como es conocido, los gobiernos corruptos tienden a centrar su gestión en la construcción de obras públicas, sobrevaluándolas, entregándolas de grado a grado o amañando las licitaciones, por ser éstas las que mayor margen de corrupción permiten. Se estima que del presupuesto de estas obras, entre los jefes políticos, ministros, legisladores y empresas constructoras se reparten entre el 20 y el 50% del valor de la obra y hay muchos casos en que el robo es aún mayor. También hay abundante corrupción alrededor de todas las compras de bienes y servicios que hace el Estado a través de pago de comisiones, sobrevaluaciones, utilizando como

testaferros a familiares, empresarios cómplices, cuentas offshore, entre muchas otras modalidades.

En la República Dominicana la corrupción es una política de Estado y tiene carácter estructural. Esta pandemia se ha convertido en el modo más rápido y menos riesgoso de enriquecimiento para políticos inescrupulosos que roban no solo para hacer política clientelar, sino, además, como proceso de acumulación económica, convirtiéndose muchos en ricos empresarios "a vapor".

Estudios sobre la corrupción en el país revelan que, siendo conservadores, su monto anual puede estimarse en más de 100 mil millones de pesos, lo que equivale a un 2.5% del PIB. Esta cifra exorbitante que representa la corrupción para una país como República Dominicana resulta de la suma de comisiones y sobornos, desfalcos, sobrevaluación de obras, compras publicas, corrupción legalizada como el cofrecito y el barrilito, duplicidad de instituciones o sin funciones, dispendio de recursos públicos en celebraciones, asignaciones ilegales y sin control a instituciones; sueldos de lujo, publicidad y propaganda gubernamental; pago de "bocinas", botellas y nominillas, entre otras.

Los políticos corruptos no solo se enriquecen con el dinero público, sino que, atrincherados en posiciones de poder, muchos cobran peajes al narcotráfico, participan en el lavado de activos y en toda actividad ilícita que involucre movilidad de recursos.

Hoy día, los Estados no se clasifican entre corruptos y no corruptos, sino entre los que castigan la corrupción y los que no lo hacen.

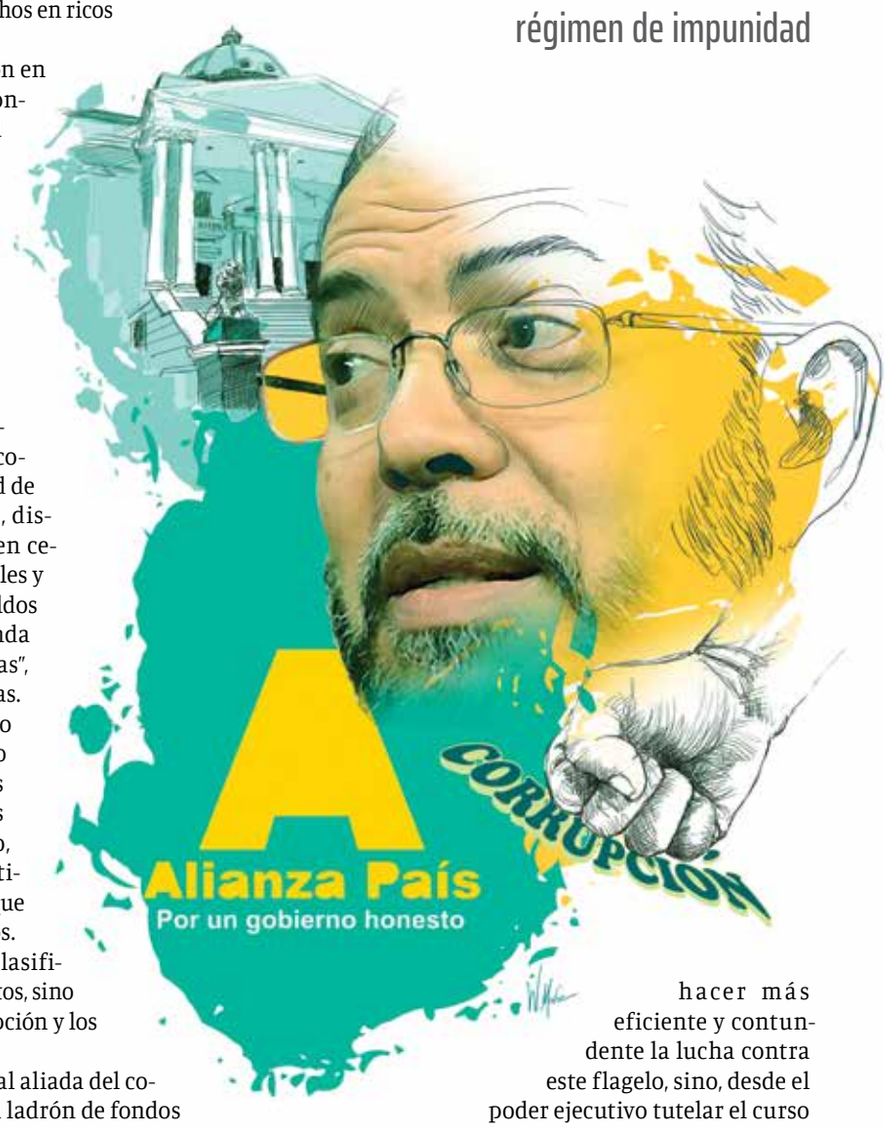
La impunidad es la principal aliada del corrupto. Lo que más estimula al ladrón de fondos públicos es la certeza de que no recibirá castigo y, en todo caso, que terminará disfrutando lo robado.

El peledé en sus casi 20 años de gobierno ha articulado un sistema de impunidad que no deja resquicio alguno: El presidente de la Suprema Corte de Justicia y una mayoría de sus jueces responden al partido oficial; el Procurador General de la República lo designa el Presidente de la República; y la Cámara de Cuentas la elige el Senado que en los últimos periodos está controlado por el Partido Oficial.

Es frecuente que el Ministerio Público, lejos de activarse ante una denuncia seria de corrupción, como le ordena la Constitución y las leyes, le reclame al denunciante que busque y aporte las pruebas, a sabiendas de las dificultades que tiene un ciudadano o una persona jurídica para recabar las pruebas de instituciones públicas.

La República Dominicana es el paraíso de la impunidad. Incluso, está "legalmente" protegida. El gobierno del peledé del periodo 1996-2000, para no exponerse creó una dirección, hoy convertido en departamento especializada de la Procuraduría General de la República, a la que se le atribuyó el monopolio de toda investigación y persecución de la corrupción administrativa. Hoy, dos décadas después, al evaluar de modo general los resultados de las acciones e inacciones de este departamento hay que concluir que el objetivo nunca fue

No es posible avanzar hacia la democracia, el desarrollo y la justicia social, sin enfrentar y derrotar la corrupción y el régimen de impunidad




hacer más eficiente y contundente la lucha contra este flagelo, sino, desde el poder ejecutivo tutelar el curso de los casos de corrupción y, en cada ocasión determinar, conforme las conveniencias políticas, a cuáles se les da curso y a cuáles no. El engranaje es muy simple: el Presidente de la República es quien discrecionalmente nombra al Procurador General, quien siempre es una persona leal a sus intereses políticos y este, a su vez, es quien nombra al Director del departamento persecución de la corrupción, asegurándose así el control político de la investigación de los casos de corrupción que se denuncian.

Desde el ajusticiamiento del tirano, en mayo de 1961, en lo que ha sido la más larga "transición democrática", ningún partido, por tanto tiempo, había hecho gobiernos tan corruptos, ni sometido a sus intereses y de forma tan directa los poderes públicos, ni creado un régimen tan absoluto de impunidad, ni irrespetado de forma tan generalizada la legalidad, ni socavado con el clientelismo la moral de la sociedad, como lo ha hecho el peledé.

No es posible derrotar la corrupción y la impunidad sin salir de los políticos corruptos que han sido sus aupadores y beneficiarios y si no suprimimos las prácticas y los mecanismos que han permitido la reproducción de este modelo político basado en la apropiación del patrimonio público, el rentismo y el clientelismo.

Para desatar un real proceso de lucha contra la corrupción se requiere de un liderazgo con real voluntad

La corrupción para instalarse como sistema en una sociedad tiene que crear una cadena de complicidades entre partidos, políticos, ministros, empresarios, legisladores, jueces, ministerio público, policías, militares





política para llevarla a cabo, avalado, desde antes de ganar el gobierno, en prácticas de honestidad y demostrado carácter y determinación para no doblegarse ante las presiones e intereses espurios que buscan entorpecerla o mediarla. Nos referimos a un liderazgo sujeto a principios y valores, sin doble agenda, que no se asuma por encima de la sociedad y que no se refugie en excusas redentoras para justificar inconductas.

Ahora bien, estas condiciones no son suficientes. La parte crucial está en que ese liderazgo asuma también el compromiso de hacer que la lucha contra la corrupción no dependa solo de la "voluntad política" y pase a ser "voluntad de Estado" a través de prácticas transparentes, fortalecimiento institucional y respeto de la legalidad. Es el momento en que, de un Estado en que prima la voluntad de los que detentan el poder (aún estuvieren llenos de buenas intenciones) se evoluciona a otro en que gobiernan las leyes e instituciones, las que se le imponen a los titulares coyunturales del poder. A partir de ese momento es que la lucha contra la corrupción se puede hacer irreversible y la impunidad imposible.

La lucha contra la corrupción tiene que ser integral. Esto es, preventiva y, en esa virtud obligar a la total transparencia en la administración pública, a la rendición de cuentas y a una permanente vigilancia legislativa que permita identificar en tipos penales las distintas modalidades de enriquecimiento ilícito a costa del patrimonio público. Y tiene que ser también represiva, esto es, sancionar todo acto de corrupción sin importar rango político, económico, social, familiar.

En un país como República Dominicana, durante décadas dominado por la corrupción, sancionar ejemplarmente a los ladrones de fondos públicos, sin dejar resquicio por donde pueda encontrar impunidad, es también una efectiva forma de prevención.

Alianza País tiene el compromiso político y ciudadano de una vez gane el gobierno y asuma la dirección del Estado, enfrentar la corrupción y acabar con la impunidad.

Alianza País presenta las principales directrices que guiaran su gobierno a los fines de alcanzar estos objetivos:

I. Alianza País, ante todo, tiene el compromiso irrenunciable de hacer Un Gobierno Honesto que maneje con pulcritud y transparencia los recursos públicos y rinda cuenta periódica de ellos.

II. En el gobierno de Alianza País se eliminarán todos los ministerios, direcciones y oficinas con funciones duplicadas o sin reales atribuciones.

III. Alianza País hará una rigurosa aplicación de la carrera administrativa y extirpará de la administración pública el nepotismo, las "botellas" y las "nominillas".

IV. Alianza País suprimirá los salarios de lujo en el Estado y prohibirá la asignación de sueldos y pensiones que resulten violatorios del régimen general establecido en el Estado.

V. En el gobierno de Alianza país todo funcionario o representante en el Estado tiene la obligación de presentar su declaración de patrimonio, no pudiendo juramentarse sin satisfacer este requisito. Igual declaración deberá presentar al dejar la función pública. En la declaración deben identificar cualquier conflicto de intereses y, en consecuencia, solicitar licencia durante el desempeño de la función pública, debiendo además inhibirse de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones que pudieran beneficiarle económicamente o a familiares, afines, amistades o relacionados. Ningún funcionario público podrá tener, durante el desempeño de sus funciones cuentas ocultas o en paraísos fiscales, en cuyo caso, los recursos depositados en ella se presumirán de origen ilícito.

VI. En el gobierno de Alianza País las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos serán auditadas. Todo bien adquirido durante el desempeño de una función pública se presumirá de origen ilícito y, conforme los procedimientos dispuestos en la Ley que impulsaremos, se iniciará el proceso de confiscación del mismo a menos que el interesado demuestre satisfactoriamente que tiene un origen lícito.

VII. En el gobierno de Alianza País se eliminará en los ministerios y organismos autónomos del Estado la facultad de hacer construcciones y compras mayores, las que deberán realizarse a través de los ministerios con estas funciones y siempre bajo rigurosos procedimientos de concurso público y transparente, conforme las disposiciones de la Ley.

VIII. El gobierno de Alianza País eliminará la Oficina de Ingenieros Supervisores del Estado (OISOE).

IX. En el gobierno de Alianza País se reducirá la publicidad y propaganda oficial a la prevención, orientación y educación ciudadana quedando prohibida toda publicidad oficial para promoción personal del Jefe del Estado, legisladores, ministros, directores u otros funcionarios del Estado.

X. Alianza País asume el compromiso de eliminar el "barrilito", "cofrecito", exoneraciones de vehículos y cualquier otra retribución contraria a las funciones legislativas y, a esos fines, desde ya, todos los que sean electos en nuestra boleta electoral renuncian por adelantado a recibir este tipo de privilegios, inconstitucional e ilegal por demás.

XI. En el gobierno de Alianza País las instituciones públicas con asignaciones presupuestarias tendrán que sustentar éstas en una programación en la que se establezca de forma precisa los objetivos del programa de que se trate, su relación con la naturaleza de la institución, los bienes y servicios públicos que se obtendrán y a quiénes beneficiará. A fin del periodo presupuestario debe evaluarse la correspondencia de los resultados con lo programado a fin de mantener la misma asignación, aumentarla, disminuirla o suprimirla.

XII. En el gobierno de Alianza País se eliminará toda forma de opacidad en el gasto público. En ese sentido, de toda asignación de fondos públicos tiene que estar identificado quién dispuso el gasto, quién recibió el pago, en qué se gasto y estar debidamente respaldado en soportes válidos, a riesgo de que el titular de la institución sea encausado por enriquecimiento ilícito.

XIII. En el gobierno de Alianza País toda institución del Estado con asignación presupuestaria tendrá un portal digital accesible al público para dar cuenta de sus ingresos y gastos y suministrar las informaciones que le sean requeridas en virtud de la ley.

XIV. En el gobierno de Alianza País, en todos los ministerios y poderes del Estado habrá una "veeduría ciudadana independiente", facultada para hacer evaluaciones periódicas sobre el desempeño y manejo de los recursos y con facultad para denunciar y querellarse ante cualquier irregularidad detectada.

XV. En el gobierno de Alianza País, todo funcionario público que opte por un precandidatura o candidatura a cargo partidario o a una representación en un poder del Estado deberá solicitar licencia durante el tiempo de la precampaña o campaña, según el caso.

XVI. Todo miembro de Alianza País que optara para ser electo en una función arbitral en el Estado (sistema ordinario de justicia o constitucional, órganos electorales, Cámara de cuentas…) previo a hacer pública su aspiración debe presentar renuncia a su condición de miembro de Alianza País.

XVII. En Alianza País los candidatos o candidatas a cualquier función pública solo podrán utilizar para la promoción de su candidatura recursos de origen lícito y obtenido por medios honestos.

XVIII. En el gobierno de Alianza país se aplicará la ley con puño de hierro en el combate de la corrupción y la impunidad. Esa política expresará una definida voluntad de Estado basado en tres principios: i) Todo acto de corrupción detectado o denunciado tiene que ser investigado y sus autores enjuiciados; ii) Ningún acto de corrupción puede quedar impune; iii) Ningún ladrón de recursos públicos puede beneficiarse de su robo.

XIX. Alianza País asume el compromiso político, una vez asuma la dirección del Estado, de auditar los actos de corrupción cometidos en los 20 años precedentes y actuar en consecuencia respecto de los que hayan comprometido su responsabilidad penal.

XX. Alianza País, una vez gane el gobierno auditará la deuda pública a fin de establecer con qué objeto se tomaron los préstamos, en qué se invirtieron efectivamente, quiénes lo autorizaron y lo ejecutaron, determinando quienes de éstos comprometieron su responsabilidad penal, si fuera el caso.

XXI. En el gobierno de Alianza País tendrá plena vigencia el principio constitucional de que la "la Ley es igual para todos" lo que en materia de corrupción significará que en su investigación y persecución no habrá distinción de si el imputado es miembro o no de Alianza País; de si es familiar o amigo de un dirigente de Alianza País. De igual modo significa que la investigación y persecución de la corrupción se hará sin importa que sea un ex presidente, un ex legislador, un ex Ministro o un ex Alcalde.

XXII. Alianza País tiene el compromiso de garantizar que el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Cámara de Cuentas sean independientes de los partidos políticos e intereses corporativos, órganos estos cuyos integrantes deberán a su vez observar una conducta honesta y transparente en el desempeño de sus funciones.

XXIII. Alianza País propugna por la modificación de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura a fines de excluir de entre sus miembros al Presidente de la República y el Procurador General de la República.

XXIV. Alianza País impulsará una ley para hacer imprescriptibles los crímenes de corrupción y garantizar así que el paso del tiempo no borre el robo al patrimonio público ni legitime ninguna fortuna de origen ilícito.

XXV. En el gobierno de Alianza País, con los bienes y fortunas confiscadas a los corruptos se creará un programa de becas para la juventud para realizar estudios técnicos y profesionales y así recuperar parte de las oportunidades que le han sido robadas por los que se enriquecieron a costa del patrimonio público.





SERVIO TULIO CASTAÑOS GUZMÁN
castanos@finjus.org.do
Doctor en derecho y académico. Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS)

# Manejo adecuado y transparente de los fondos públicos

## Introducción

En la última década la ciudadanía se ha mantenido aún más vigilante ante el desarrollo de los procesos democráticos. Esta participación de la población sobre la discusión de la *cosa pública* ha promovido la consolidación del Estado social y democrático de derecho.

De esta manera, en los torneos electorales más recientes ha surgido una preocupación cada vez más evidente sobre el fenómeno de la transparencia. Esto se debe —en gran parte— a que en múltiples ocasiones de nuestra historia, este concepto no fue abordado a plenitud en el devenir de las elecciones.

Esto trajo como consecuencia el debilitamiento de la institucionalidad democrática y la reducción de la seguridad jurídica. Si analizamos los más recientes datos del Latinobarómetro de las Américas 2018, puede verse que República Dominicana es el país de la región donde más personas consideran que contamos con una democracia con grandes problemas[1], alcanzando un 55% del total de encuestados.

De modo que urge superar las deficiencias del pasado, siendo las políticas de transparencia una de las mejores medidas que podrían aplicarse de cara al proceso electivo venidero. Pero para saber cuáles serían estas políticas, debe analizarse la naturaleza de los procesos electorales en el país y su relación con el principio de transparencia.

En la actual coyuntura, no podría obviarse el análisis del contenido de la nueva legislación electoral y la de partidos, como punto de encuentro en el amplio diálogo social que se ha requerido para el fortalecimiento de la democracia.

Luego del análisis precedentemente mencionado, haremos hincapié en aquellas propuestas de políticas sustanciales y viables relativas a la transparencia que consideramos necesarias para el torneo electoral del presente, así como también para eventuales escenarios similares en el futuro.

## Los procesos electorales y la transparencia

Los procesos electorales no son homogéneos. Esto implica que tanto su regulación, diseño, operatividad y contingencias obligan a un análisis holístico y eminentemente contextual. La comparación histórica entre la atmósfera presente y pasada no ofrecería soluciones adecuadas, tomando en cuenta el dinamismo que les es inherente.

Sin embargo, cada proceso electoral debe estar acompañado de reglas que rijan el alcance de los actores que participen en el mismo. Estas reglas o controles normativos han de ser conocidos por la ciudadanía, fiscalizados y, por tanto, transparentes.

El experto electoralista mexicano López Brun ha expresado que, "la transparencia en las contiendas electorales tiene como propósito, dar a conocer a la sociedad en general las actividades que desarrollan los candidatos, los partidos políticos, los órganos electorales, ya sean administrativos o jurisdiccionales, y los propios ciudadanos.[2]"

Más aún, si realizamos una mixtura de los conceptos que se tratan en el presente apartado, podríamos profundizar en la definición doctrinal anteriormente expuesta, estableciendo lo siguiente:

> La transparencia electoral radica en la capacidad institucional, normativa, cultural, mediática y social de tener un árbitro cuyas decisiones son aceptadas; es asociable con elecciones equitativas en las cuales se respeta la voluntad del sufragio y se construyan las condiciones para la aceptación del ejercicio de la autoridad. La transparencia emerge simultáneamente a las condiciones de la legitimidad[3].

Si subrayamos la importancia que tiene la capacidad institucional en la relación existente entre la transparencia y procesos electorales, es menester acudir a nuestro texto constitucional, donde se indica:

> Las elecciones serán organizadas, dirigidas y supervisadas por la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia, las cuales tienen la responsabilidad de garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones[4].

De manera que, desde nuestro esquema normativo constitucional, las condicionantes exigidas para investir de legitimidad los procesos electivos se encuentran como principios rectores de los entes encargados de tutelarlos. Además, la transparencia figura como uno de estos lineamientos, por lo que puede decirse que es un mandato expreso del constituyente.

En términos concretos, la Junta Central Electoral tendrá el deber de velar por el cumplimiento de la

[1] LATINOBARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS. Informe 2018. Santiago de Chile. CAF. 2018. P. 34.

[2] LÓPEZ B., Germán Gabriel A. Legalidad y transparencia en la cultura electoral. Ensayo/paper para Orden Jurídico Nacional. México, D. F. 2018. P. 2

[3] GUERRA M., Óscar y otros. Transparencia electoral e historia: 1988-2008: Avances y Retrocesos. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Antiguo Colegio de San Ildefonso. México, D.F. 26 de Agosto del 2008. P. 13.

[4] República Dominicana. Constitución Política. Artículo 211. 2015. Subrayado nuestro.

transparencia y el fortalecimiento de la calidad de la democracia en el evento electivo venidero. Tal como sucede con cualquier organismo electoral desde una visión comparada, su misión incide plenamente en la organización y dirección de los procesos políticos bajo estos principios, lo cual no exime a los partidos y la ciudadanía de sus deberes, como se establecerá más adelante.

> Cada proceso electoral debe estar acompañado de reglas que rijan el alcance de los actores que participen en el mismo

Esta responsabilidad tripartita por la transparencia en los procesos electorales, si se quiere, debido a su composición, nos convida a promover soluciones plurales e interinstitucionales. No se puede pretender adjudicarle solamente al organismo rector el rol protagónico de las propuestas sin contar con el respaldo de las organizaciones políticas y el electorado.

Por tanto, definidos los sujetos políticos actuantes en la órbita de análisis, debe saberse que en lo que respecta a los valores democráticos, diversos autores han estudiado la relación entre la transparencia y la democracia (Hollyer et al., 2011) e, incluso, ésta se define a menudo como la solución a diversos problemas de la sociedad contemporánea (Christensen y Cheney, 2015), como son la desconfianza en las instituciones y la corrupción política.

Si tomamos nuevamente datos del Latinobarómetro de las Américas, debe recordarse que desde un panorama global, los partidos son considerados las instituciones en que menos confía la sociedad, representando estrictamente un 13%, frente al 61% que registran las iglesias. Sólo con datos como éste puede comprenderse el gran desafío que tienen por delante los actores enmarcados en los procesos electorales y la magnitud que podrían significar propuestas para su fortalecimiento en materia de transparencia.

A pesar de que esta desconfianza ciudadana de carácter abstracto, en términos geográficos, tiene sus cimientos en los estragos causados por diversos procesos políticos que se han llevado a cabo en varios puntos de la región sobre los cuales no nos vamos a detener, puede representar también un importante indicador de la necesidad de reestructurar los vínculos de confianza que existieron entre la ciudadanía y los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en el pasado.

El pragmatismo que hoy existe en los procesos democráticos exige, por tanto, la generación de nuevas situaciones de relacionamiento entre los organismos electorales, las instituciones y la ciudadanía; a los fines de ir derribando de a poco aquellas prácticas que no disienten del actual modelo de Estado y los principios que le rigen.

Volviendo a lo planteado por algunos autores respecto a la transparencia como solución de problemas contemporáneos, no podemos obviar el elemento de la corrupción político-administrativa. Esto ha significado uno de los peores males que laceran el tejido social del país.

Conforme al más reciente informe sobre Índice de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, en enero del 2019, el país se encuentra en el puesto 30 y genera preocupación al igual que otros países de la región. En ese mismo informe, la República Dominicana ocupa el puesto 129 de percepción de corrupción, de una lista de 168 países.

Esto caracteriza grosso modo las debilidades institucionales latentes, tal como se ha mencionado que,

> La corrupción prospera donde la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa de los servidores públicos y de la ciudadanía son débiles, donde no hay responsables claros de la ejecución ordenada y eficiente de los procesos, donde la impunidad es alta y donde la toma de decisiones públicas se ha visto comprometida por conflictos de intereses y la interferencia política. Por el contrario, un fortalecimiento permanente de los sistemas de control interno y de administración de riesgos puede prevenir y desalentar la corrupción[5].

Tal como hemos establecido previamente, los datos dan muestra de una realidad que obliga a ser superada. Visto así, la corrupción no puede seguir pareciendo un elemento *sine qua non* del ejercicio político; puesto que ello debilita su participación en los procesos electorales y, a su vez, vulnera el necesario clima de imperio de la ley.

De acuerdo con Klitgaard, cada país posee una política, cultura e historia que afectan "tanto la forma de corrupción como las maneras de combatir esa corrupción". En otras palabras, pese a que la corrupción es un fenómeno que ha existido siempre, la diferencia se en-

[5] AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Integridad y prevención de la corrupción en el sector público. Guía básica de implementación. [En línea] [Documento en formato PDF] México, D. F. Cámara de Diputados. 2013. P. 5. [Consultado en fecha 13 de febrero de 2020] Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_63.pdf





cuentra en la forma en que los Estados reaccionan para contrarrestar sus efectos nocivos[6].

Por ello, la transparencia —en sentido amplio— se ha erigido como el mecanismo idóneo para contrarrestar de forma eficaz lo anteriormente expuesto. Sin embargo,

> La transparencia de los partidos políticos ha sido insuficientemente estudiada en el ámbito académico, un hecho sorprendente, en opinión de Fazendeiro y Razzuoli, pues las formaciones cuentan con un prestigio cuestionable, mientras que la transparencia se presenta como un fenómeno que puede devolver a la ciudadanía la confianza en los políticos[7].

Desde el horizonte más cercano, queda claro que hacen falta mayores esfuerzos de estudio sustantivo sobre lo que provoca a la sociedad la ausencia de transparencia por parte de las organizaciones políticas como actores de primer orden de los procesos electorales. Este podría erigirse como el antecedente inmediato a la presentación de propuestas en este ámbito.

## Ley de Partidos y de Régimen Electoral

El relacionamiento directo de las propuestas que deben realizarse para dotar de mayor transparencia los procesos electorales no puede hacerse sin tomar en cuenta los más recientes instrumentos normativos que han sido incluidos en el ordenamiento jurídico dominicano sobre las organizaciones políticas: la Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19 y la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18.

Primero que todo, si partimos de la Ley Sustantiva, igualmente allí se establecen dos principios elementales que deben regir cómo estarán conformados y cómo actuarán los partidos políticos, indicando sobre estos que "Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley.[8]"

Además de que la actuación conforme a la transparencia es un mandato constitucional, la legislación sobre los partidos, en su artículo 12, lo establece como uno de los principios inherentes a cualquier organización política, así como también que las normas estatutarias de los mismos deben contemplar el ejercicio político transparente[9] como una orientación de sus principios.

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Electoral sitúa como un elemento referencial la necesidad de que los entes encargados de arbitrar los procesos sujeten su actuación en el marco de la transparencia.

Cabe destacar que, a pesar de incluir ciertos elementos referenciales sobre la obligatoriedad de transparencia en las referidas regulaciones, sus presupuestos no se ajustan a plenitud normativos a las exigencias extrínsecas que se producen en los procesos electorales.

Decimos esto, no como una crítica a dichas normativas, sino como un desafío para la globalidad del fenómeno de la transparencia en cualquier escenario que tuviese a los actores políticos involucrados. En otras palabras, no se condice la realidad de estas normas con los requerimientos ciudadanos expresados en datos en los párrafos anteriores.

No obstante, cabe destacar que un gran avance en materia de transparencia que nos trae la legislación de partidos políticos son las condicionantes del financiamiento. Tanto desde las formas de obtención de las contribuciones; como desde la supervisión del fondo permitido a la Junta Central Electoral; la consignación de los ingresos provenientes de fondos públicos y privados; así como la creación de una cuenta única, sentarán las bases para la evolución de los procesos electorales en el país.

De manera que las exigencias sobre transparencia no se bastan a sí mismas con la mera enunciación normativa, puesto que tal como establece la experta María Almeida, "La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a través de la simple publicación de información para que los ciudadanos puedan revisarla y analizarla."[10]

Debe tratarse entonces de un estadio superior como reto para el país: la sujeción a un sistema de consecuencias eficaz y no selectivo; y el establecimiento de un

---

[6] OXFAM. La corrupción: sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Guatemala. 2015. P. 9. [Documento en formato PDF].

[7] DÍEZ G., María; CAMPOS D., Eva; y CALVO, Dafne. La transparencia de los partidos políticos como estrategia electoral. Una evaluación de sus promesas y sus páginas web. En: Revista Trípodos, número 44. Barcelona. 2019. Pp. 83-104.

[8] República Dominicana. Constitución Política. Artículo 216. 2015. Subrayado nuestro.

[9] Véase: Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18. Artículo 26, párrafo I.

[10] ALMEIDA S., María Dolores. Experiencias internacionales en transparencia fiscal. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2014. P. 20.

control social eficiente sobre lo expuesto por las organizaciones políticas.

Estos dos paradigmas presuponen un mejoramiento inmediato de la propia arquitectura institucional del Estado dominicano. Decimos esto, en virtud de que se trata de un ámbito específico que optaría por soluciones viables, organizacionales y visibles a la ausencia de transparencia en los procesos electorales.

Empero, debe quedar claro que no podría adjudicársele la necesidad de transparencia a dos normas de nuestro ordenamiento jurídico, ya que este, por entero, ha de ser un instrumento eficiente de creación de un clima de convivencia, paz e institucionalidad.

Para ello, desde el Estado debe asumirse la voluntad política de transformar los mandatos normativos en actuaciones perceptibles y constantes. Es decir, de cara al cercano torneo electoral, la ciudadanía debe sentirse enmarcada en un escenario de cumplimiento integral de la Constitución, las leyes de partidos y de régimen electoral, así como de poder contar con mecanismos de control operativos en el orden democrático.

## Propuestas de políticas de transparencia

El análisis teórico y normativo resulta fundamental para ir direccionando de manera crítica el contenido sustantivo de cualquier propuesta. Bajo esta premisa —y contando con los elementos descritos en párrafos anteriores— se hace necesario establecer directamente cuáles serían otras propuestas de políticas de transparencia que consideramos urgentes para el proceso electoral del presente año 2020.

La Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), ha tratado de contribuir en la promoción de mecanismos legales que transparenten la gestión pública y faciliten el mejor uso de los recursos y el adecuado funcionamiento de las atribuciones conferidas a las entidades estatales en el marco de los principios de probidad pública, transparencia y la obligación de rendición de cuentas de las autoridades a sus representados, así como el derecho de los ciudadanos de fiscalizar las medidas estatales y las políticas públicas, como principios necesarios para la construcción y consolidación del sistema democrático.

En ese sentido y visto el rol previamente mencionado, ¿cuáles serían las propuestas concretas que podrían fortalecer la atmosfera electoral venidera? A continuación enunciaremos cada uno de los puntos principales desde donde consideramos deben emprenderse las medidas inmediatas para evitar situaciones que generen disturbios en la paz social que debe primar en el proceso electoral.

> La transparencia electoral radica en la capacidad institucional, normativa, cultural, mediática y social de tener un árbitro cuyas decisiones son aceptadas

Primero que todo, deberíamos abordar las limitaciones sobre las cuales deben estar adheridos los protagonistas de dicho proceso. Es por esto que,

> ...la teoría constitucional ha elevado a máxima categoría los temas de la fiscalización, la supervisión y el control del ejercicio del poder. Tanto es así, que no se podría concebir un sistema [democrático], si este no se construye a partir de un amplio sistema de limitaciones y controles al ejercicio del poder político y administrativo.[11]

Dentro de las limitaciones y controles al ejercicio del poder político que favorecerían un clima de transparencia, podríamos encontrar: a) implementación de controles ciudadanos actualizados sobre el uso de los fondos de los partidos en el proceso electoral, cónsonos con la implementación de Tecnologías de la Información y Comunicación; y b) la inexistencia en las listas electorales de los partidos de aquellos candidatos que no hayan presentado su Declaración Jurada de Bienes.

La primera, a la vez que funciona como herramienta de control social y, evidentemente, de democratización de los partidos en pleno proceso electoral, también se adecúa a posibilidades que ofrece la modernidad. Por otro lado, la segunda propuesta en este eje es un mandato cónsono con las exigencias constitucionales y de las legislaciones vigentes a los fines de permitir a los partidos un control sobre quienes eventualmente

[11] SOLÍS F., Alex. La ética en el seno del Parlamento: transparencia y rendición de cuentas. Revista de Ciencias Jurídicas No 134. San José. Mayo-Agosto 2014. Pp 137-176. [Documento en formato PDF].



La Junta Central Electoral tendrá el deber de velar por el cumplimiento de la transparencia y el fortalecimiento de la calidad de la democracia en el evento electivo venidero



podrían pasar a formar parte de los distintos órganos representativos de la voluntad popular.

Asimismo, una tercera propuesta en esta dirección sería que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos asuman la elaboración —junto a la sociedad civil— de un plan integral contra la corrupción, adoptando el compromiso de legislar y gobernar en este sentido, presentando a la población pautas de cumplimiento realizables de ser elegidos. De lo que se trata es de ir naturalizando la transparencia en cada escenario del orden democrático.

En lo que respecta al órgano electoral, éstos deben ser los responsables inmediatos de la vigilancia que se exige en el proceso del año 2020. En un primer momento, la Junta Central Electoral y las juntas electorales deben fortalecer el procesamiento de los resultados y dar garantías a la ciudadanía de que se ha protegido ampliamente el derecho al voto.

Por otra parte, la Junta Central Electoral debe dar respuesta efectiva y pública ante cualquier reclamo ciudadano y ser capaz de notificar con certeza las irregularidades electorales presentadas en el proceso, a los fines de transparentar por igual las debilidades que se escapan de su alcance; cual si se tratare de una recuperación de la confianza en la institucionalidad vigente.

Como fue expuesto anteriormente, otro aspecto que podría evidenciar un avance importante para el próximo proceso electoral, en materia de transparencia, sería la imposición irrestricta de sanciones a las organizaciones o personas que cometan delitos electorales, tomando muy en cuenta que no exista una suerte de impunidad selectiva al momento de aplicar los sistemas de consecuencias, ya que esto socava la confianza del Estado social y democrático de derecho.

## Conclusiones

Los comicios del 2020 cuentan con suficientes herramientas para convertirse en el antes y después de la transparencia en la democracia dominicana, en términos positivos. Esto dependerá del diálogo y apego al principio de legalidad con que los entes electorales, las instituciones políticas y la ciudadanía asuman el torneo electoral.

Más allá de cualquier razonamiento jurídico, político y social; la voluntad de cumplimiento con los deberes constitucionales y el deseo de fortalecer el componente humano serán trascendentales para aumentar los niveles de transparencia que han sido exigidos durante décadas.

Las legislaciones y el cumplimiento de las mismas representan un aspecto esencial del orden democrático. Tomándolas como instrumentos de fiscalización y aprovechando su carácter operativo, imprimen una situación inmejorable de institucionalidad. Es por esta razón que, para que en el proceso electoral prevalezca el principio de la transparencia, este deberá auxiliarse de normas, fondo y formas que acentúen la revitalización de la democracia en el país.

IDAC
INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL

ENTRE LAS 4 PRIMERAS INSTITUCIONES EN GESTIÓN PÚBLICA

IDAC ENTRE LAS 4 PRIMERAS INSTITUCIONES EN EL MONITOREO Y MEDICIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA



ESTÁNDARES DE LA OACI

91.32%



GRAN PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD 2016



PREMIO IBEROAMERICANO DE LA CALIDAD 2018

VERSIÓN ORO

CAPACITACIÓN "CENTRO REGIONAL DE EXCELENCIA"

TRAINAIR



OPTIC

5TO LUGAR ENTRE 260 INSTITUCIONES EVALUADAS

98%



4TO. PREMIO NACIONAL DE PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA (P+L) 2015-2017

MENCIÓN EN P+L ENERGÍA RENOVABLE



# ¡INDICADORES DE EXCELENCIA!

## UNA INSTITUCIÓN NACIONAL E INTERNACIONALMENTE RECONOCIDA

POR LA INNOVACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL DOMINICANA

SIGUENOS EN:

IDACRD



JIMMY ROSARIO BERNARD
jrosario04@uasd.edu.do
Doctor en Ingeniería Informática. Catedrático universitario. Director General de Tecnología de la Información, Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Delegado técnico del Partido Revolucionario Moderno (PRM) ante la Junta Central Electoral.

# Elecciones electrónicas y código fuente



## Introducción

Los proyectos de mejoras tecnológicas en las elecciones siempre plantean desafíos y requieren una deliberación y planificación minuciosas. La introducción del voto electrónico es probablemente la mejora más difícil, ya que esta tecnología toca la esencia de todo el proceso electoral, a saber: la emisión y el conteo de los votos, el voto electrónico reduce de manera importante el control y la influencia humana directa sobre este proceso, lo cual abre una oportunidad para resolver algunos viejos problemas electorales, a la vez que introduce toda una gama de nuevas preocupaciones. Como consecuencia, el voto electrónico suele generar más críticas, oposición y controversia que cualquiera otra aplicación tecnológica en el campo electoral.

En este documento no se ofrece una receta segura para la introducción exitosa del voto electrónico, sino que más bien se exponen algunos de los desafíos y preocupaciones recurrentes en torno a esta tecnología, los que deben ser tomados en cuenta en una estrategia de implementación. En este ensayo breve presentamos el contexto y se analizan las características típicas de las soluciones de voto electrónico, así como las diversas opciones técnicas que suelen provocar controversias. Asimismo, se hace un repaso a las fortalezas y debilidades de esta tecnología. Bajo este contexto, el documento presenta los principios básicos y los objetivos generales para la implementación del voto electrónico.

Se hace hincapié en la generación de confianza en esta nueva tecnología. Los diversos factores que contribuyen a la construcción de confianza en el voto automatizado se visualizan en una pirámide de tres niveles, la que describe el contexto propicio para implementar proyectos de voto electrónico. Los tres niveles de esta pirámide están estrechamente interrelacionados. Es necesario desarrollar la confianza en todos los niveles de la pirámide de forma paralela, lo que suele lograrse tras varios años y varios ciclos electorales. Las debilidades en una sola de las capas pueden bastar para socavar todas las demás, y pueden rápidamente derivar en la pérdida de confianza en todo el sistema. Por último, este análisis ofrece algunas recomendaciones clave para quienes estén implementando un sistema de voto electrónico.

## El concepto de voto electrónico

El desarrollo de tecnologías de información y comunicación tiene un impacto significativo en el desarrollo social y político de cada estado. El uso de nuevas tecnologías de la información en los sectores estatales y municipales, ciencia, educación, atención médica, alienta a los gobiernos, las organizaciones interestatales e internacionales a introducirlas activamente en la práctica de la gestión estatal y política.

Una de las áreas prometedoras de su uso es el desarrollo del voto electrónico de los votantes. El primer término "voto electrónico" se introdujo en la década de 1960, cuando se usaba el voto con papeletas en todo el mundo. El nuevo concepto implicaba que la expresión de la voluntad de los votantes se manifestara por medios electrónicos. El uso de Internet y el teléfono para votar comenzó a discutirse solo en la década de 1980,

pero se suponía que estos fondos no se utilizarían en elecciones generales o referéndums debido a su débil seguridad de la información. Las primeras publicaciones del sistema sobre elecciones electrónicas aparecieron en 1981, y los primeros pasos experimentales a gran escala en esta dirección se tomaron mucho más tarde. La votación electrónica se puede llevar a cabo en una mesa de votación utilizando: sistema de votación electrónico en papel (sistema de escaneo óptico), sistema de votación directa grabación (grabación directa mediante pantalla táctil o terminal de botón) .

Un tipo independiente de votación electrónica es la votación remota (sin la presencia de un votante en un centro de votación) utilizando la red de información y telecomunicaciones, uso público de Internet (en lo sucesivo, votación por Internet) u otros canales de comunicación (por ejemplo, una línea telefónica, servicio de telefonía móvil). De hecho, la votación electrónica se entiende como el proceso de contar votos por medios electrónicos (casillas de votación automática que escanean las papeletas, etc. ), y el proceso mismo de emitir voces a través de diversos medios de telecomunicación nuevos. El voto electrónico combina diversas formas, métodos y métodos de aplicación de tecnologías de información modernas Ecología en el proceso de organización y realización de elecciones y referéndum.

## Ventajas de votación automatizada

- Resultados al instante 100% cuadrados al cierre de los colegios electorales.
- Impresión de constancia de la votación para fines de auditoria y reconteo.
- 100% resultados a nivel nacional en pocos minutos luego del cierre de los colegios electorales, independientemente del total de niveles de elección o total de cargos a elegir.
- Elimina 100% el problema de actas descuadradas.
- Elimina 100% el problema de votos nulos.
- Elimina por completo la posibilidad de alteración de resultados, ya que los votos son contabilizados a los candidatos y a los partidos automáticamente.
- Generación automática del acta de resultados sin dar oportunidad para alteraciones manuales.
- Listado de concurrentes al instante de terminada la votación.
- Estadísticas de votación al instante (por género, rangos de edad, % abstención, entre otras).
- La votación preferencial se realiza de una manera ágil, sencilla y clara, garantizando la correcta asignación del voto al candidato elegido.
- Asignación exacta de votos válidos obtenidos por cada partido en alianzas y coaliciones, respetando la personería jurídica y el financiamiento.
- Generación automática de las actas de resultados del VOTO PREFERENCIAL, lo cual garantiza la correcta asignación de los votos preferenciales a los candidatos y partidos correspondientes.
- Elimina los procesos de las juntas electorales asociados a procesamiento manual tales como: Digitación de actas; Lotes de validación; Actas de modificación de resultados de Colegios; Procesamiento de Votos Nulos y Observados y Actas de cierre de municipio, lo cual a su vez reduce los niveles de presión/tensión que se viven en las juntas electorales asociados a estos procesos.
- Elimina errores humanos por concepto de: Errores conteo manual de votos; Errores de sumatoria (Descuadres); Errores de Transcripciones de votos a las hojas de anotación (Desplazamientos de votos, por errores humanos o intencionales); Errores en Transcripciones de copias de los partidos; Errores en la Interpretación del voto cuando el ciudadano no marca bien la boleta o hace múltiples marcas y Errores de Digitación de resultados.

## Desventajas de votación automatizada

- Para el público no experto, el sistema es cerrado y poco comprensible.
- Falta de parámetros generalmente aceptados para los sistemas de voto electrónico.
- Se requiere una certificación del sistema, pero no hay parámetros ampliamente aceptados para tal certificación.
- Existe la posibilidad de que se viole el secreto del voto, en especial en sistemas que realizan tanto la autenticación como la emisión de los votos.
- Riesgo de manipulación por parte de personal interno con acceso privilegiado al sistema, o bien de "hackers" ajenos al mismo.
- Posibilidad de fraude por manipulación en gran escala por parte de un personal reducido con acceso a información privilegiada.
- Aumento en los costos por la compra y mantenimiento del sistema de voto electrónico. Mayores requerimientos de infraestructura y medioambientales, por ejemplo, asociados al suministro eléctrico, la tecnología de las comunicaciones, temperatura, humedad.
- Mayores requerimientos en términos de seguridad para proteger el sistema de votación durante y entre las elecciones, incluyendo durante el transporte, el almacenamiento y el mantenimiento.
- Menor nivel de control por parte del organismo electoral, debido a la gran dependencia del proveedor y/o de la tecnología.
- Posibilidades limitadas de recuento de votos.
- Necesidad de realizar más campañas para educar a los votantes.
- Posibilidad de conflicto con el marco legal vigente.
- Es posible que la ciudadanía desconfíe de las elecciones con voto electrónico como resultado de las debilidades antes mencionadas.

## Desventajas del voto manual

- Verificación visual del elector con imagen en papel de tamaño pequeño.
- El escrutinio manual tiene un tiempo largo que varía dependiendo de la agilidad de los miembros de colegios para realizar esta labor.
- Listado de concurrentes digitalizado sujeto a escaneo posterior del padrón para validar las firmas, el cual es un proceso posterior a las elecciones y dura semanas su procesamiento.



- Estadísticas de votación dependen del listado digitalizado de concurrentes el cual se toma semanas.
- Escrutinio de la votación preferencial difícil y compleja, así como el llenado de los formatos manuales los cuales presentan un reto a los miembros del colegio para que los mismos no presentan problemas de descuadres, desplazamiento de votos entre candidatos o errores de transcripción.
- Requiere los procesos de las juntas electorales asociados a procesamiento manual tales como: Digitación de actas; Lotes de validación; Actas de modificación de resultados de Colegios; Procesamiento de Votos Nulos y Observados y Actas de cierre de municipio, lo cual a su vez aumenta los niveles de presión/tensión que se viven en las juntas electorales asociados a estos procesos.
- Posibilidad de errores humanos por concepto de: Errores Conteo manual de votos; Errores de sumatoria (Descuadres); Errores de Transcripciones de votos a las hojas de anotación (Desplazamientos de votos, por errores humanos o intencionales); Errores en Transcripciones de copias de actas de los partidos; Errores en la Interpretación del voto cuando el ciudadano no marca bien la boleta o hace múltiples marcas y Errores de Digitación de resultados.
- En cuanto a costos es la opción más cara a corto, mediano y largo plazo, porque por cada proceso se deben incurrir en los altos costos de impresión de boletas, de las cuales muchas no se utilizan debido a los niveles de abstención y que luego de los procesos no pueden ser reutilizadas y deben ser destruidas.
- En muchos casos de emergencia en donde se detecten errores en las candidaturas no se pueden hacer los reparos si las boletas físicas ya fueron impresas por un asunto de costo y tiempo.
- Los resultados a nivel nacional de todos los cargos están sujetos a los procesos manuales e instancias contenciosas que se levantan durante el proceso y que pueden durar días y hasta meses para resolverse inclusive con la posibilidad de tener que ir a elecciones en mayo con casos aún pendiente de resolver.
- Los procesos contenciosos asociados a procesamiento de colegios son comunes por temas asociados a procesamiento manual de votos nulos, observados, entre otros.
- El nivel municipal con voto preferencial puede tener un mayor número de casos contenciosos porque las demarcaciones son más pequeñas y un voto puede ser la diferencia entre partidos para ganar o perder un regidor o vocal a nivel de escaños con el método de Hond´t, así como un voto puede ser la diferencia para ser electo o no por preferencia a lo interno de un mismo partido, lo cual supone un mayor interés por reservar cada voto emitido.
- Las actas manuales carecen de controles estrictos que permitan detectar la incorrecta asignación.

## Voto electrónico Vs Voto automatizado

Con respecto al voto automatizado es de nuestra opinión que es más seguro que el voto totalmente electrónico, ya que, en última instancia, una computadora es una máquina que ejecuta las órdenes de las personas,

| Aspectos electorales, en comparación con la papleta impresa | Voto por internet | RED sin VVPAT | RED con VVPAT | PCDS | Impresoras de papeletas electrónicas |
|---|---|---|---|---|---|
| Mayor rapidez en el conteo y tabulación | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza |
| Mayor exactitud en los resultados | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza |
| Administración de sistemas electorales complicados | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza |
| Mejor presentación de papeletas complicadas | Mixto | Mixto | Mixto | Debilidad | Mixto |
| Mayor comodidad para los votantes | Fortaleza | Mixto | Mixto | Debilidad | Mixto |
| Mayor participación y asistencia a las urnas | Fortaleza | Neutro | Neutro | Neutro | Neutro |
| Abordaje de necesidades en una sociedad con mayor movilidad | Fortaleza | Mixto | Mixto | Neutro | Mixto |
| Ahorro en costos | Mixto | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad |
| Prevención del fraude en meses de votación | Neutro | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza |
| Mayor accesibilidad | Mixto | Mixto | Mixto | Debilidad | Mixto |
| Comunicación en varios idiomas | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Debilidad | Fortaleza |
| Se evita anulación de papeletas impresas | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza |
| Flexibilidad para realizar cambios, manejo de fechas límite | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza | Debilidad | Fortaleza |
| Impide el voto familiar | Fortaleza | Neutro | Neutro | Neutro | Neutro |
| Falta de transparencia | Debilidad | Debilidad | Mixto | Mixto | Mixto |
| Solo expertos entienden plenamente la tecnología de votación | Debilidad | Debilidad | Mixto | Mixto | Mixto |
| Carácter secreto del voto | Debilidad | Mixto | Mixto | Mixto | Mixto |
| Riesgo de manipulación por parte de agentes externos | Debilidad | Mixto | Mixto | Mixto | Mixto |
| Riesgo de manipulación por parte de agentes internos | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad |
| Costos de introducción y mantenimiento | Fortaleza | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad |
| Requerimientos de infraestructura / ambientales | Mixto | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad |
| Falta de parámetros sobre el e-voto | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad |
| Recuento significativo | Debilidad | Debilidad | Fortaleza | Fortaleza | Fortaleza |
| Dependencia del proveedor | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad |
| Mayores requerimientos de seguridad informática | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad | Debilidad |

por lo que siempre existe la oportunidad de engañar a algo. Por lo tanto, necesita confirmación en papel. Creemos que la forma más segura sería duplicar los resultados electrónicos en papel.

Hablando de una opción de respaldo en papel, significa una confirmación impresa del resultado del voto de un votante en particular, que quedaría a disposición de la Junta Central Electoral y los delegados de cada partido y podría usarse en el recuento.

## Fortalezas y debilidades del voto electrónico: una matriz

En la siguiente matriz se presenta una visión de conjunto de las fortalezas y debilidades típicas que los diferentes sistemas de voto electrónico tienden a tener en comparación con sus equivalentes donde se utiliza el papel (voto por internet versus voto por correo; máquinas de votación versus uso de papeletas impresas en ambientes controlados).

## Cronología del Voto electrónico en el mundo

### Estonia

El voto por internet se introdujo como medio adicional de votación en 2005 y gozó de confianza generalizada desde el inicio.

Estonia es un país sin conflictos que goza de un elevado nivel de confianza en sus instituciones, y el voto electrónico se introdujo junto con un programa más amplio de digitalización de las instituciones. Ni siquiera los ataques masivos por parte de "hackers" contra la infraestructura digital del gobierno antes de los comicios de 2007 minaron esta confianza. En 2011 casi el 24 por ciento de los votos fueron emitidos en línea.

### Venezuela

Cuando en Venezuela se introdujo el voto electrónico con la tecnología RED (registro electrónico directo del voto) había gran desconfianza en la imparcialidad del OE. Los potenciales beneficios de reducir las posibilidades de un fraude generalizado en todo el país mediante el voto electrónico se vieron contrarrestadas por la falta de confianza en el nivel central, y además existía el temor de que el nuevo sistema de voto electrónico se usara para manipular los resultados.

Combinado con las debilidades técnicas del sistema, que no eliminaba la posibilidad teórica de hacer una revisión cruzada entre las listas de votantes y los votos emitidos, esto generó una situación crítica a escasos días de los comicios de 2005. Un remedio eficaz para restablecer la credibilidad fue la realización de recuentos masivos con los comprobantes escritos en el 45 por ciento de las mesas de votación —una cifra muy superior a las reducidas muestras estadísticas que normalmente se consideran suficientes— y la eliminación del proceso de identificación automática. Con esto el proceso resultó sumamente oneroso y perdió toda su eficacia en cuanto a costos en comparación con las soluciones que utilizan papeletas impresas. No obstante, fue la única manera de remediar la desconfianza que la adopción de la tecnología no logró compensar por sí sola.

### Bahréin

En 2006, apenas unas semanas antes de la fecha para la que estaban programadas las primeras elecciones con el voto electrónico, el Gobierno decidió regresar al uso de la papeleta impresa debido a presiones de la oposición, que tenía sospechas de que el oficialismo cometería fraude.

**El voto electrónico suele generar más críticas, oposición y controversia que cualquiera otra aplicación tecnológica en el campo electoral**

### Brasil

La introducción del voto electrónico en Brasil se vio motivada por factores económicos y relacionados con la prevención del fraude. El país optó por su introducción gradual durante varios años, mediante un enfoque que incluyó los siguientes pasos:

1. Información cívica y para los votantes, incluyendo estudios de utilidad y factibilidad cuya realización comenzó en 1986
2. Desarrollo de capacidades dentro del OE y digitalización de la suma de resultados
3. Desarrollo de hardware y de software con la participación de expertos técnicos nacionales
4. Realización de pruebas con los equipos en el contexto brasileño.
5. Toma de una decisión final por parte del OE sobre el tipo de equipo idóneo para el contexto brasileño
6. Control de calidad y realización de pruebas en diversos entornos.
7. Autorización para usar el voto electrónico en las elecciones locales y municipales
8. Evaluación post-electoral y posteriores reformas para mejorar la calidad
9. Implementación plena del voto electrónico en los comicios generales de 2002.

Se realizó una competencia entre "hackers" en 2009 para generar confianza adicional en la tecnología.

Con el paso de los años, tanto los ciudadanos como las otras partes interesadas adquirieron suficiente confianza en el sistema, de forma que el comprobante impreso con que empezó el cambio fue considerado redundante y se desechó, luego de problemas técnicos relacionados con las impresoras. Si bien los sistemas que no utilizan comprobantes impresos suelen ser objeto de cuestionamientos, el caso brasileño ilustra lo que puede lograrse mediante el desarrollo de la confianza, las capacidades y el consenso en el transcurso de muchos años y varios ciclos electorales.

### Los Países Bajos

En 2008 se suspendió el e-voto tras usarlo durante 20 años, cuando grupos de activistas mostraron que en ciertas circunstancias el sistema hasta entonces vigente podría poner en peligro el carácter secreto del voto.

Una comisión oficial determinó que el Ministerio del Interior y Relaciones del Reino, que tiene a su cargo la organización de las elecciones, carecía de expertos de planta, lo cual generaba una dependencia excesiva en los proveedores y en las agencias de certificación, por lo que los votantes tuvieron que regresar al voto con lápiz y papel.

Pese a los problemas, muchas partes interesadas —en especial los alcaldes y los votantes— todavía confían en el voto electrónico, por lo que partiendo de las experiencias positivas del pasado están pidiendo la reintroducción de las computadoras para las votaciones.

### Filipinas

Tras la realización de una serie de pilotos regionales en 2008, las autoridades filipinas introdujeron en 2010

el voto electrónico con el sistema PCOS en todo el país.

Tras una serie de retrasos en las etapas iniciales del proyecto, quedaba menos de un año para implementar el sistema.

Alrededor de una semana antes de las elecciones el sistema estuvo a punto de colapsar cuando se descubrió que las 75.000 máquinas de votación PCOS estaban mal configuradas. El problema se resolvió en el último momento, cuando se reconfiguraron todas gracias a una vasta operación de logística.

Luego de una elección que resultó exitosa, quedó la inquietud de que el OE dependía demasiado del proveedor del sistema.

> El primer término "voto electrónico" se introdujo en la década de 1960, cuando se usaba el voto con papeletas en todo el mundo

### Irlanda

Entre 2005 y 2009, Irlanda invirtió más de EUR 60 millones en un sistema de voto electrónico sin comprobante impreso (VVPAT), para después llegar a la decisión de que el sistema no era confiable y requeriría una serie de modificaciones con un alto costo económico para que pudiese ser utilizado.

Aunado a la falta de confianza, lo elevado de los costos derivó en la eliminación del voto electrónico en 2009. Ante la falta de una solución para la destrucción de las máquinas sin utilizar, el Gobierno tendrá que continuar cubriendo los costos de almacenamiento en el futuro cercano.

### India

Tras la realización de pilotos desde 1982, la democracia más populosa del mundo utiliza con éxito máquinas de votación en todo el país desde 2002. Dos características distintivas de las máquinas adoptadas en este país son su bajo precio —significativamente más bajo que el de la mayoría de los otros sistemas— y una tecnología relativamente simple.

El sistema indio no arroja un comprobante escrito, un hecho que ya es ampliamente aceptado dada la confianza absoluta otorgada institucionalmente al OE. Sin embargo, la simplicidad del sistema generó controversia en torno a supuestos problemas de seguridad en 2010 y llevó al OE a considerar la posibilidad de introducir tales comprobantes en 2011.

### Estados Unidos

Tras la promulgación en 2002 de la Ley Ayude a América a Votar (Help America Vote Act), las autoridades estadounidenses hicieron una inversión masiva en máquinas de votación, de las cuales muchas no arrojaban un comprobante escrito del voto.

En 2005 y 2007 se publicaron los Lineamientos Voluntarios sobre Sistemas de Votación en los Estados Unidos (Voluntary Voting System Guidelines, VVSG), que hasta la fecha son los lineamientos más completos en esta materia, con especificaciones y requisitos para certificar las máquinas de votación.

Para 2008 muchos estados requerían los comprobantes escritos, de forma que las máquinas que no los emitían quedaron obsoletas. Para 2010, 40 estados habían adoptado su uso.

### Alemania

En 2009 el voto electrónico fue declarado inconstitucional. De acuerdo con la constitución, todas las elecciones deben ser públicas. La Corte Constitucional dictaminó que este principio requiere que los pasos clave para una elección —incluyendo la emisión y conteo de votos— estén sujetos a un escrutinio público que no requiera de conocimientos especializados. Asimismo, se determinó que la adopción de un método independiente para detectar errores informáticos sería de importancia crucial.

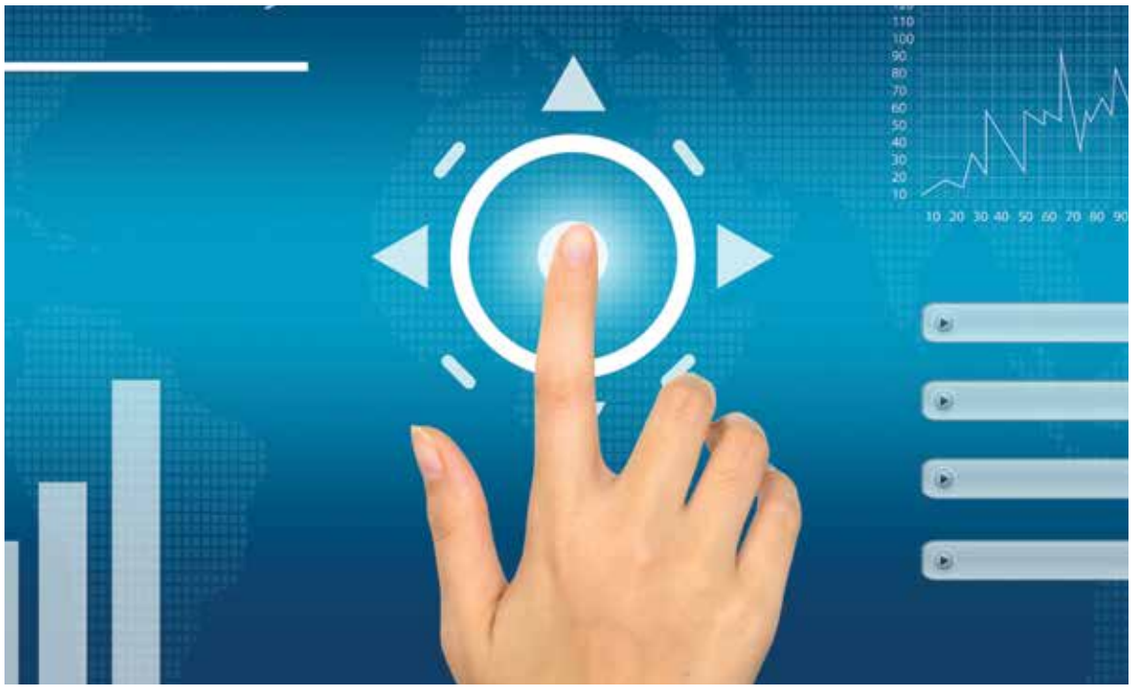
### Reino Unido

En 2005, luego de implementar varios pilotos en el ámbito local, las autoridades británicas concluyeron que los sistemas de e-voto resultaban onerosos, no aumentaban la participación electoral y no arrojaban un comprobante adecuado para auditar el proceso. El uso de la papeleta impresa generaba más confianza.

## Código fuente

Cada programa de computadora está escrito en un lenguaje de programación, como Java, C / C ++ o Perl. Estos programas incluyen desde algunas líneas hasta millones de líneas de texto, llamadas código fuente.





El código fuente, a menudo referido simplemente como la "fuente" de un programa, contiene declaraciones variables, instrucciones, funciones, bucles y otras declaraciones que le indican al programa cómo funcionar. Los programadores también pueden agregar comentarios a su código fuente que explican secciones del código. Estos comentarios ayudan a otros programadores a obtener al menos una idea de lo que hace el código fuente sin requerir horas para descifrarlo. Los comentarios también pueden ser útiles para el programador original si han pasado muchos meses o años desde que se escribió el código.

Los programas cortos llamados scripts se pueden ejecutar directamente desde el código fuente utilizando un motor de scripting, como un motor VBScript o PHP. Sin embargo, la mayoría de los programas grandes requieren que primero se compile el código fuente, que traduce el código a un lenguaje que la computadora pueda entender. Cuando se realizan cambios en el código fuente de estos programas, se deben volver a aplicar para que los cambios surtan efecto en el programa.

Los programas pequeños pueden usar solo un archivo de código fuente, mientras que los programas más grandes pueden hacer referencia a cientos o incluso miles de archivos. Tener múltiples archivos fuente ayuda a organizar el programa en diferentes secciones. Tener un archivo que contenga todas las variables y funciones puede dificultar la localización de secciones específicas del código. Independientemente de cuántos archivos de código fuente se usen para crear un programa, lo más probable es que no vea ninguno de los archivos originales en su computadora. Esto se debe a que todos se combinan en un archivo de programa o aplicación cuando se compilan.

## Conclusión

Los sistemas de votación electrónica tienen sus inconvenientes y ventajas que deben tenerse en cuenta al introducirlos en un país en particular. Los primeros sistemas de votación electrónica aparecieron en 1960 con la llegada de los sistemas de tarjetas perforadas. Actualmente, varios países, como el Reino Unido, Estados Unidos, Estonia, Francia, Los Países Bajos, Suiza utilizan la tecnología de votación en línea en las elecciones en varios niveles. El primer estado en utilizar este sistema en las elecciones estatales en 2000 fue Estados Unidos, pero se enfrentó a una serie de errores técnicos. Bruce Schneier, un experto estadounidense en el campo de la seguridad de la información, señaló que "la creación de un sistema de votación seguro basado en Internet es un problema muy complejo, más complejo que todos los demás problemas de seguridad de la información ... los riesgos para la democracia son demasiado grandes para usar" .

Y en Brasil, el sistema electrónico ha demostrado ser bueno, es decir, gracias al sistema de votación electrónica modernizado, fue posible reducir la probabilidad de error al 0.2%. En Alemania, las primeras máquinas de votación se usaron en 1999 en las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, un poco más tarde, el Tribunal Constitucional alemán reconoció que el voto electrónico no cumple con los principios de elecciones transparentes, reconoció que los ciudadanos alemanes tendrían que votar de la manera tradicional, a través de las boletas electorales.

Rusia está dominando activamente la tecnología de la información en la conducción y organización de elecciones. En los últimos años, las elecciones en la Federación de Rusia se han convertido en un proceso más moderno, y estamos entre los estados interesados en el desarrollo del voto electrónico.

## Bibliografía

Experiencia práctica en votoelectrónico: sistema vasco de votoelectrónico y aplicación en laUPV/EHUIñaki Goirizelaia Ingeniería TelemáticaDepartamento de Electrónica y TelecomunicacionesEscuela Técnica Superior de Ingeniería de BilbaoUniversidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea https://www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-euskadi-demotek/web01-a2haukon/es/articulos/goirizelaia.pdf

La mayoría de los programas grandes requieren que primero se compile el código fuente, que traduce el código a un lenguaje que la computadora pueda entender



JORGE A. SUBERO ISA

jsubero@jorgesuberoisa.com

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Notario público. Presidente de la Junta Central Electoral (1997). Presidente de la Suprema Corte de Justicia (1997-2011). Presidente del Colegio Dominicano de Notarios (1979-1981). Catedrático de las universidades Iberoamericana (UNIBE) y Pedro Henríquez Ureña (UNPHU).

# La transparencia en la función jurisdiccional del juez en República Dominicana

## En búsqueda de una justicia abierta

De lo que se trata es de establecer que el juez en sus funciones jurisdiccionales debe actuar con absoluta transparencia para garantizar la correcta administración de justicia. Se aboga por el establecimiento de una auditoría social a través de una Justicia Abierta a fin de lograr la participación ciudadana en los procesos judiciales.

Desde que el hombre puso su pie sobre la tierra fue necesario someterse a un orden, que solamente las normas por él mismo establecidas lo garantizaban, así como los principios que descubrió sobre la base del derecho natural. Al parecer, en sus inicios no había mayores problemas de convivencia. Se considera que los problemas de la humanidad comenzaron cuando el hombre dejó atrás la cacería primitiva donde vivía en forma nómada, consumiendo lo que la aldea producía. Luego, al pasar a la revolución agrícola, ya los alimentos y la cacería eran más que suficientes, pues se produjeron nuevos alimentos que conllevó una producción mayor de los que se consumían en la aldea, lo que permitió que el excedente se llevara a otros lugares, y que dio lugar al intercambio comercial. Las aldeas se hicieron más grandes y comenzaron a construirse ciudades. Con las ciudades comenzaron los grandes problemas de la humanidad. Desde sus inicios la humanidad necesitó de un árbitro o tercero que dirimiera los conflictos surgidos en la sociedad.




En la antigüedad la monarquía acumuló durante siglos el derecho a impartir justicia. El rey concentraba en su persona todos los poderes: legislaba, aplicaba y ejecutaba las normativas. En Francia se consideraba que los parlamentos emanaban del rey y la autoridad de este se consideraba proveniente de Dios. De ahí surgió una célebre frase de Jacobo Bossuat que decía que "Dios es el verdadero rey, pero establece a los reyes como ministros suyos y sus lugartenientes en la tierra. El príncipe es la imagen de Dios y su autoridad es absoluta. Los súbditos deben al príncipe entera obediencia".

La separación de los poderes fue el fruto de una evolución histórica donde grandes pensadores de la humanidad hicieron considerables aportes, entre los cuales debemos mencionar a Montesquieu, quien en su obra El espíritu de las leyes, dividía el Estado en tres poderes independientes, que son como se conocen en la actualidad: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

La figura del juez y la función judicial pueden considerarse como una de las más antiguas de las sociedades humanas. El juez sirve al derecho y a las instituciones, pero la conciencia del derecho no se hizo reflexiva sin la personificación de la Justicia en la figura del juez. En tal sentido, el juez

como el derecho son más antiguos que todas las otras instituciones; existieron incluso antes que las leyes[1].

Según A. Wayne MacKey: "Una de las cargas de ser un juez es la expectativa social de que uno se eleve por encima de la posición del común de los hombres y sea capaz de dispensar justicia con una objetividad semejante a la sabiduría divina. Independiente de las presiones de la vida cotidiana y libre de influencias políticas, el juez tiene que resolver las más difíciles disputas legales con la sabiduría de un Salomón. Tal es la representación idealizada del juez, y este tendría que aspirar a ser algo de eso. Pero tal idea tiende a oscurecer la dimensión humana de la tarea práctica de administrar justicia"[2].

En una publicación del Consejo Judicial canadiense se afirma: "La imparcialidad no plantea el requerimiento (imposible) de que el juez no tenga opiniones y simpatías; lo que se requiere es que, a pesar de ellas, el juez sea interiormente libre y capaz de dar cabida a diferentes puntos de vista, y que sea capaz de actuar en relación con ellos con una adecuada apertura de espíritu"[3].

Se afirma que la independencia no es un derecho privado de los jueces, sino una condición de la imparcialidad del juicio y, por lo tanto, un derecho constitucional de todos los ciudadanos.

Una socorrida tesis se sustenta en el sentido de que en un Estado democrático de derecho los jueces no deben limitarse exclusivamente a obedecer lo establecido por el legislador como una correcta aplicación del ordenamiento jurídico vigente, pues no se debe resolver ningún problema sirviéndose únicamente del derecho positivo, es decir, sin recurrir a juicios de valor; a juicio sobre lo justo y lo injusto que, por tanto, trascienden el derecho positivo. La ley no es más que un instrumento para llegar a la justicia. La ley es un medio, no un fin.

Al tenor del artículo 149 de la Constitución, la justicia se administra exclusivamente en nombre de la República por el Poder Judicial, el cual es ejercido por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por ella y las leyes.

A pesar de que esa facultad de administrar justicia les deviene a los jueces de la Constitución, considero que es anterior a la existencia de la Constitución misma y que su poder originario se encuentra en la sociedad. De ahí que todas las sentencias, aunque dictadas por el más humilde juez de paz hasta las de la Suprema Corte de Justicia se encabezan a nombre de la República, pero como es la decisión de una persona o de un órgano colegiado, ella se encuentra sujeta a ser atacada mediante los recursos establecidos por la ley.

Técnicamente, cuando se habla de justicia hay que referirse a ella como un sistema, pues esa función corresponde tanto a los jueces judiciales como al Ministerio Público. Sin embargo, en la práctica el pueblo llano, cuando se refiere a la justicia, lo hace tan solo en lo que respecta a los jueces. A estos se les atribuye todas las falencias de un sistema que funciona con dificultad, y es a los jueces a quienes se les exige transparencia en sus actuaciones. Antes, al rey no se le exigía rendir cuentas, menos se le podía pedir transparencia en sus funciones de soberano ni como juez. Transparencia es una de las palabras que ha calado en la cultura política, cultural y económica de los países modernos. Todos tenemos una idea de ella, pero al momento de exigirla o de darle cumplimiento a lo que nos solicitan, muy pocos son los que comprenden en lo qué consiste. Cuando se utilizaban las películas (rollos) en las cámaras fotográficas uno de los productos que se obtenía, aparte de la fotografía, era lo que se denominaba una transparencia, la cual consistía en una lámina transparente que contenía dibujos o textos y a la que se podía añadir datos durante su proyección. De ahí que se decía: "vamos a proyectar esa transparencia". Supongo que en nuestros días, con las cámaras digitales fotográficas, las cosas han cambiado. En la actualidad el término transparencia se aplica en otro sentido, como es dar a conocer periódicamente los datos más relevantes de una actividad, principalmente al sector público, o más simple todavía, hacer las cosas de la manera más clara y que la gente conozca cómo se realizan las actividades.

La independencia no es un derecho privado de los jueces, sino una condición de la imparcialidad del juicio y, por lo tanto, un derecho constitucional de todos los ciudadanos



En la República Dominicana la transparencia adquiere una mayor dimensión que en otros países, pues nuestra Constitución establece en su artículo 75, numeral 12, como un deber fundamental de toda persona, el ejercicio transparente de la función pública. Recordemos que el juez ejerce una función pública. Pero, además, el artículo 138 establece los principios de la Administración Pública, la cual está sujeta a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.

Diferentes disposiciones y normas citan la transferencia como una obligación del juez. Así tenemos:

1. El Código Iberoamericano de Ética Judicial, el cual en su artículo 56 dispone "La transparencia de las actuaciones del juez es una garantía de la justicia de sus decisiones".
2. El Código de Comportamiento Ético del Poder Judicial dominicano que entre los valores y principios éticos fundamentales establece el de transparencia, definido como "Actuar de forma diáfana, clara y pulcra. Implica una actuación de carácter público y accesible al conocimiento de toda persona natural o jurídica garantizando que las actuaciones estén acordes a la ética y la moral".

La transparencia de las actuaciones del juez es una garantía de la justicia en sus decisiones, y aunque la ley no lo exija, el juez debe documentar en la medida de lo posible todos los actos de su gestión y permitir su publicidad.

Es preciso destacar que en el año 2006 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó la resolución núm. 2006-23, del 27 de julio de 2006, donde se reafirman los principios éticos de Bangalore sobre la ética judicial. Dos de sus considerandos expresan "que la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente,

[1] De Zan, Julio, La ética, los derechos y la justicia, p. 107.
[2] Idem.
[3] Ibidem, p. 109.



independiente e imparcial, adquiere mayor énfasis por el hecho de que la aplicación de todos los demás derechos dependen, en último término, de la correcta administración de justicia"; y "la confianza pública en el sistema judicial y en la autoridad moral y en la integridad del Poder Judicial es de extrema importancia en una sociedad democrática moderna".

A propósito de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, el Grupo de Integridad Judicial realizó comentarios relativos a esos principios. Sobre el principio 6.5, que expresa que "Un juez desempeñará todas sus obligaciones judiciales, incluida la emisión de decisiones reservadas, de forma eficaz, justa y con una rapidez razonable", el referido grupo comentó lo siguiente "Un juez debe establecer mecanismos transparentes para permitir a los abogados litigantes el conocimiento del estado de los juicios sometidos al tribunal. Los tribunales deben establecer protocolos de conocimiento público que permitan a los abogados o a los litigantes que se representen a sí mismos hacer averiguaciones acerca de las decisiones que les parecen haberse demorado indebidamente. Esos protocolos deben contemplar la posibilidad de quejas dirigidas a una autoridad apropiada dentro del tribunal cuando la tardanza sea injustificada o gravemente perjudicial para una de las partes[4].

A todo lo anterior tenemos que agregar que el desempeño del juez y su evaluación para fines de promoción y hasta de control de sus decisiones es una forma también de transparentar la posición del juez.

Ciertamente que la motivación de las sentencias contribuye a que el juez actúe con transparencia, con lo que se encuentra sepultado el viejo concepto de la íntima convicción del juez. Es preciso recordar que el Tribunal Constitucional dominicano considera que reviste gran importancia que los tribunales no se eximan de correlacionar los principios, reglas, normas y jurisprudencia, en general, con las premisas lógicas de cada fallo, para evitar la vulneración de la garantía constitucional del debido proceso por falta de motivación; que para evitar la falta de motivación en sus sentencias, contribuyendo así al afianzamiento de la garantía constitucional de la tutela efectiva al debido proceso, los jueces deben, al momento de exponer las motivaciones, incluir suficientes razonamientos y consideraciones concretas al caso específico objeto de su ponderación; y también deben correlacionar las premisas lógicas y base normativa de cada fallo con los principios, reglas, normas y jurisprudencia pertinentes, de forma que las motivaciones resulten expresas, claras y completas.[5]

Pero a mi modo de ver, la transparencia del juez o de los tribunales va más allá de la motivación. Cuando hablamos de transparencia nos referimos al derecho que tiene la ciudadanía a saber cómo se imparte justicia en el país. Hasta la fecha existen dos obligaciones del Poder Judicial con la cual nos hemos familiarizado, que son rendición de cuenta y transparencia, pero limitada a la parte administrativa, no así a la parte jurisdiccional.

Transparencia no es solamente una buena motivación de la sentencia, sino que siendo un derecho de la sociedad el conocer cómo y de qué manera se administra la justicia, esa sociedad, a través de la participación ciudadana, tiene derecho y la obligación de coadyuvar a esa administración, proporcionando ayuda a los tribunales sobre los hechos o el derecho para una mejor solución de la controversia, haciéndolo a través de la figura del *amicus curiae,* entendiéndose como tal a las personas o entidades ajenas a la causa que buscan auxiliar a los tribunales, particularmente en aquellas controversias que versan sobre cuestiones relevantes para una determinada comunidad jurídico político, principalmente aquellos asuntos de interés público. Con la participación de estas personas o entidades en un proceso la impartición de justicia no se circunscribe al juez y a las partes sino a una colectividad que, por demás, se convierte en un mecanismo de control; en una especie de auditoría social. Esto así, en razón de que el juez deberá dar motivaciones sobre los argumentos esgrimidos por la colectividad a través de esas personas o entidades.

No tengo dudas de que en nuestro país el principio de trasparencia es una consecuencia del derecho constitucional de información que tiene todo ciudadano, por lo que se obliga a todos los juzgadores a tomar un papel más participativo, a fin de lograr que los fallos más importantes sean fácilmente accesibles a los ciudadanos.

[4] https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf

[5] Tribunal Constitucional, sentencia núm. 0009/2013, del 11 de febrero de 2013. Recurrente: Malespín Constructora, S. A., y Marcos E. Malespín.

Al enfocar el aspecto de la transparencia judicial, el argentino Marcelo Bee Sellarés, en su artículo publicado con el título de El principio de transparencia en el sistema judicial, nos dice: "El principio de transparencia es la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano en la gestión pública. La importancia de un sistema judicial transparente recae en la posibilidad de que todos podamos indagar, cuestionar y considerar si los jueces llevan a cabo sus tareas en forma adecuada, por lo que la transparencia se erige como un mecanismo de control democrático de la función jurisdiccional".

La transparencia va de la mano del acceso a la información, que no se limita a la posibilidad de que las personas puedan buscar y recibir información, sino que se convierte en un presupuesto para el ejercicio efectivo de otros derechos constitucionales. Es por ello que el acceso a la información ha sido reconocido internacionalmente como un derecho fundamental indispensable para el desarrollo de las sociedades democráticas. Es así que el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos sostiene que "todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, derecho que incluye no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opinión"; de la misma forma lo expresan la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Estos convenios internacionales poseen un aspecto en común: todas las personas tienen el derecho de buscar, recibir y difundir información".[6]

Y agrega: "Ahora bien, no cualquier información crea transparencia en el ejercicio del poder público, sino aquella que sea oportuna y confiable para el ciudadano, habiéndose establecido cuatro componentes que configuran una información transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. Es por esta razón que el principio de la transparencia impone una serie de obligaciones, ya que su objetivo principal no es asegurar la entrega de la información sino más bien que los ciudadanos puedan controlar y fiscalizar las actuaciones de los entes públicos".[7]

Las consideraciones anteriores deben servir de base para instaurar en República Dominicana lo que se denomina Justicia Abierta. Ya en el año 2000, durante un encuentro celebrado en la Escuela Nacional de la Judicatura denominado Justicia y prensa, manifesté que uno de los objetivos de la Suprema Corte de Justicia era lograr una justicia abierta hacia la sociedad.

Hoy en día ya países como Argentina, Costa Rica y Perú cuentan con el modelo de Justicia Abierta, definida como la forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia, que redefine la vinculación entre el Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia[8].

Ya en la XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana[9], mediante la Declaración de Asunción, adoptada para la ocasión, se decidió presentar para la siguiente reunión la documentación relativa a la modalidad de "justicia abierta", cuyos ejes son la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, diálogo permanente con la sociedad y los usuarios, y la coordinación interinstitucional a través del uso de la tecnología.

En ese sentido, el Grupo de Trabajo Justicia Iberoamericana Abierta, en el marco de la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, presentó los *Principios y recomendaciones para la promoción de la justicia abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos,* con el objetivo de promover los principios de transparencia, participación y colaboración.

La Justicia Abierta aplica los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración para una administración de justicia cercana, confiable y

[6] https://comercioyjusticia.info/blog/opinion/el-principio-de-transparencia-en-el-sistema-judicial/

[7] Idem.

[8] http://www.conamaj.go.cr/images/justabierta/justicia_abierta_introduccion.pdf

[9] La Cumbre Judicial Iberoamericana es una estructura de cooperación, concertación e intercambio de experiencias, que se articula a través de las máximas instancias de los Poderes Judiciales de la región Iberoamericana. www.cumbrejudicial.org







efectiva, con el objeto de promover la paz social. Promueve estrategias y mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información para que las personas puedan ejercer sus derechos, monitorear el desempeño del quehacer institucional y colaborar con la mejora continua de los servicios[10].

Y es que una de las funciones del principio de Justicia Abierta es hacer entender al ciudadano y a la víctima la justificación de la sentencia. De ahí que surge la necesidad de que las sentencias se redacten en un lenguaje claro y llano. No debemos olvidar que la finalidad de la transparencia es proteger el derecho de los ciudadanos.

## Conclusión

1. Desde el nacimiento mismo de la humanidad el ser humano tuvo la necesidad de encontrar a un tercero que se encargara de dirimir de manera imparcial los conflictos propios de la convivencia social. De ahí nace la necesidad del juez.
2. La administración de justicia no tan solo es una atribución que corresponde al juez a quien la ley le encomienda dictar sentencias. La ciudadanía tiene el derecho y la obligación de conocer la forma cómo el juez imparte justicia.
3. A los fines de que la información pueda satisfacer los niveles de transparencia exigidos, se requiere que esa información tenga los niveles de accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad.
4. Transparencia no es solamente una buena motivación de la sentencia, sino que siendo un derecho de la sociedad el conocer cómo y de qué manera se administra la justicia. Esa sociedad, a través de la participación ciudadana, tiene derecho y la obligación de coadyuvar a esa administración, proporcionando ayuda a los tribunales sobre los hechos o el derecho para una mejor solución de la controversia, haciéndolo a través de la figura del *amicus curiae*, entendiéndose como tal a las personas o entidades ajenas a la causa que buscan auxiliar a los tribunales, particularmente en aquellas controversias que versan sobre cuestiones relevantes para una determinada comunidad jurídico político, principalmente aquellos asuntos de interés público.
5. Si bien la administración de justicia tiene su propio lenguaje técnico, debe eliminarse la tendencia a escribir las sentencias de una manera confusa, poco clara y con un lenguaje incomprensible para el ciudadano común, con lo que se impide que se tenga un conocimiento inequívoco de lo que se dice en ellas.
6. Abogo por una Justicia Abierta que promueva estrategias y mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información para que las personas puedan ejercer sus derechos, monitorear el desempeño del quehacer institucional y colaborar con la mejora continua de los servicios judiciales.
7. La independencia del juez no puede ser entendida como el que no se tenga contacto con la sociedad, incluso con las mismas partes y con los propios abogados, sino que al momento de decidir un asunto del que se encuentra apoderado, adopte la decisión sin menoscabo de los elementos probatorios que le han sido presentados. El juez no pierde su independencia e imparcialidad por recibir sugerencias ni por la supervisión de sus labores que realice la sociedad. El juez pierde su independencia cuando se deja arrastrar por un criterio con el cual no está de acuerdo.

[10] Principios y recomendaciones para la promoción de la justicia abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos.

Ahora tenemos App

# *Al alcance de tus manos*




Disponible para

Consíguelo en el App Store

DISPONIBLE EN Google Play



MANUEL HERNÁNDEZ RUIGÓMEZ
mahruigomez@gmail.com
Doctor en Historia de América. Diplomático español. Embajador del Reino de España en la República de Angola. Ex embajador en Haití y Ex cónsul general en República Dominicana.

# Política de acceso a la información, transparencia y buen gobierno

Desde que Locke y Montesquieu sentaran las bases de lo que más tarde se fue conociendo como democracia representativa y autocontrolada mediante un sistema de *"checks and balances"*, es decir, el ejercicio del poder por el pueblo a través de sus delegados, este tipo de organización política ha experimentado muchos cambios que, sin duda, lo han ido enriqueciendo. Todo ello ha ocurrido a lo largo de los diversos avatares que han experimentado los distintos Estados-nacionales.

Pero si hay que poner una fecha de arranque de la democracia como estructura moderna, libre, representativa y abierta de organización del poder, hay que señalar que este nacimiento ocurrió en 1787. Desde entonces el sistema ha experimentado muchos avances, siendo uno de los últimos el que le obliga a ser "transparente" a la vista de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes. La "transparencia" de la acción gubernamental se ha constituido en un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción política.

La Constitución de Estados Unidos de América del Norte se aprobó y entró en vigor en 1787, un auténtico modelo democrático desde cualquier punto de vista. Aquel texto supremo consagró, por primera vez, las tres principales características de una democracia: separación de poderes; elecciones periódicas para optar por el presidente y los representantes de los ciudadanos y reconocimiento de los derechos individuales. Más adelante, en los primeros años del siglo XX, los diferentes países de Europa y de América fueron aprobando el sufragio universal de los mayores de edad, primero el masculino y luego el femenino, este a partir de 1920 en Estados Unidos por medio de la XIX Enmienda a la Constitución.

La Constitución de Estados Unidos es una ley fundamental, única en el mundo, teniendo en cuenta que sigue vigente e intacta (en lo sustancial) desde su misma aprobación. A su texto original se han ido incorporando 27 enmiendas a lo largo de las más de 23 décadas en que se ha mantenido en vigor, adaptando así el texto a los tiempos. Para aprobar una enmienda es preciso que voten a favor los dos tercios de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado. Entre las últimas enmiendas incorporadas podemos mencionar la limitación de los mandatos del presidente (1951); o la reducción a 18 años de la edad de los ciudadanos para ejercer el derecho al voto (1971). No hay carta magna en el mundo tan eficaz como ese texto supremo, sustento y fundamento primigenio de los sistemas democráticos.

A este respecto, hay que imaginar (y ensalzar) la facilidad que es para los niños y jóvenes estadounidenses, que la estudian y conocen desde el colegio, en definitiva, para el conjunto de la ciudadanía norteamericana durante el resto de sus vidas, poder tenerla siempre presente sin estar pendiente de los vaivenes de gobiernos que, nada más llegar al poder, proceden a cambiarla para adaptarla a sus intereses. Al contrario que los estadounidenses, a los ciudadanos de países como la República Dominicana (30 constituciones desde 1844) o Venezuela (23, desde 1810) les debe de suponer un verdadero esfuerzo tener presente o memorizar cuáles son, por ejemplo, los derechos que les reconoce la constitución vigente en cada momento histórico.

A la Constitución de Estados Unidos, fruto del consenso, le siguió la francesa de 1791, elaborada en el muy inestable ambiente político de la revolución, iniciada en 1789. La tercera fue la Constitución española de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, que rigió sobre los destinos de "los españoles de ambos hemisferios", americanos y peninsulares, según rezaba su artículo primero. Este texto legal tuvo una influencia determinante en el constitucionalismo hispanoamericano, portugués y brasileño, como ya vimos en el número 1 de esta revista[1].

Poco a poco, las diferentes constituciones democráticas que iban adoptando los países se fueron perfeccionando, comenzando por la de Estados Unidos. Este modelo de mejora permanente va incorporando conquistas democráticas como el reconocimiento de las libertades individuales, de los derechos humanos, de los derechos sociales, el habeas corpus, el derecho a un juicio justo, el sufragio universal y muchas más. Este es el fundamento de la democracia, la renovación permanente de su legislación constitutiva en procura de una mayor y más perfeccionada representación de los electores, en quienes descansa la soberanía nacional.

Es así como los votantes optan, cada cierto período de años (lo que establece cada norma fundamental), por sus representantes, elegidos en sufragio universal directo, libre y secreto, ya estén organizados en partidos, agrupaciones o en coaliciones. Un voto que varía de acuerdo con las tendencias del momento y la voluntad del conjunto de la ciudadanía. A través de los comicios regulares, el sistema democrático cambia como cambian los representantes de los electores de forma que ideas y propuestas nuevas llegan a los parlamentos, a las presidencias o a los gobiernos gracias a las personas que las defienden, elegidas por la voluntad popular. De

[1] Manuel Hernández Ruigómez, "Influencia de España en el constitucionalismo dominicano", País Dominicano Temático, Santo Domingo, año, 1, número, 1, noviembre de 2017, pág. 4.

esta manera, el sustrato de toda democracia descansa en el cambio como elemento esencial. Esto explica que ese proceso de renovación permanente del Estado por medio de sus leyes revierta en el perfeccionamiento permanente del Estado de Derecho para bien del conjunto de la ciudadanía.

Es decir, una verdadera democracia tiene que estar en proceso de permanente mejora; en incansable proceso de adaptación a los cambios sociales. En el caso norteamericano, es evidente que no es lo mismo el Estados Unidos de 1787, cuando se aprobó la Constitución, que el país actual, ya bastante adentrado en el siglo XXI. Ahora bien, desde mi punto de vista y desde la perspectiva de la estabilidad política del país, es mucho mejor adaptar la constitución de turno mediante enmiendas o reformas puntuales de su articulado que proceder a cambiar del todo la carta magna y hacer aprobar una nueva, con los peligros que ello entraña. Y no sólo nos referimos a la estabilidad política, sino también a lo que afecta a la capacidad de atracción de inversión por parte del país y de su estructura económica, tanto nacional como extranjera, normativa que depende también de la constitución y de las leyes que la desarrollen.

En este proceso continuado, la democracia —"el peor sistema de gobierno inventado por el hombre, con excepción de todos los demás", en palabras de Winston Churchill- y, por ende, las constituciones democráticas, deben de ir enfrentando los problemas que afectan a las sociedades libres. Han surgido muchos a lo largo de los últimos años, digamos, desde el fin de la separación del mundo en dos bloques tras la caída del Muro de Berlín. Desde entonces, la democracia se ha expandido, dentro del viejo continente, a los países de la Europa central y oriental que estaban sometidos al yugo soviético. Fue entonces cuando se hicieron evidentes un tipo de fenómenos que, en el mundo bipolar, no salían a la superficie con la fuerza que lo hacen hoy en día.

Uno de esos fenómenos es la corrupción, una lacra que afecta, en el marco de la esfera de lo público, a políticos, administradores, empresarios para no nombrar más que apenas a los más destacados. Esto no quiere decir que sean los únicos grupos afectados por esta plaga. Hay por ejemplo países -que no es conveniente nombrar ahora- en los que una gran proporción de la población, al socaire del ejemplo de sus élites, se sienten también con el derecho a defraudar. Por ejemplo, los que tratan de evadir impuestos saltándose la normativa establecida o los que, al frente de sus respectivos negocios, venden sus productos a precios desmesurados con respecto a lo que sería justo. Por no mencionar a esas sectas pentecostalistas que, abusando de la devoción de los incautos -la mayor parte de ellos pertenecientes a las capas más desposeídas de la sociedad-, les cobran el diezmo de lo que esa pobre gente logra ingresar por mes. Todo eso también es corrupción, no sólo la que enriquece de manera ilícita a los políticos.

A diferencia del pasado, en nuestro tiempo, los medios de comunicación airean y corean cualquier caso de corrupción que llega a su redacción, sobre todo si procede de la política, ya sea con fundamento o sin él. Hasta el punto de que la denuncia mediática antecede a la acción de la justicia y la persona, grupo, partido o empresa en cuestión llegan muchas veces a juicio con la "sentencia" de los medios de

> La corrupción, una lacra que afecta, en el marco de la esfera de lo público, a políticos, administradores, empresarios para no nombrar más que apenas a los más destacados



> Los medios de comunicación airean y corean cualquier caso de corrupción que llega a su redacción, sobre todo si procede de la política, ya sea con fundamento o sin él

comunicación pronunciada. Pero ese es otro problema. La concentración de la atención de los medios de comunicación en las prácticas de corrupción, sobre todo en las de los políticos elegidos por los votantes en el marco democrático de una constitución, ha alcanzado tal dimensión que la clase política se ha visto obligada a reaccionar. Y así, ha tenido que proveer al sistema de diferentes mecanismos para que el acceso del público en general a cualquier tipo de información relacionada con las instituciones democráticas esté al alcance de todos y no sólo de unos cuantos.

En muchos países, a través de la simplificación producida por los medios de comunicación, se ha venido en llamar "transparencia" a lo que en realidad es libre acceso a la información. Es decir, se trata de que cualquier ciudadano o grupo interesado pueda acceder a piezas de información que hasta hace bien poco eran materia reservada o poco menos. Estamos hablando de los salarios que perciben los políticos que ejercen el poder, así como también los de los funcionarios públicos. Del mismo modo, nos referimos a viajes o cualquier otro tipo de gasto que el político en cuestión haya ordenado. De tal manera que, por medio de toda esa legislación garantizadora del acceso a la información pública, la administración y el gobierno se están viendo obligados a volverse "transparentes" a los ojos de la opinión pública. Esto es, libre acceso a la información y transparencia se han convertido en conceptos sinónimos, a pesar de que este último es más bien, como digo, una simplificación con respecto a lo que supone la complejidad y alcance del proceso.

Por otro lado, esta corriente de apertura ha alcanzado tal dimensión en ciertos países que, hoy en día, se puede asegurar que un sistema democrático, para ser considerado como tal, tiene que avalar el acceso a la información y legislar sobre los procedimientos que se establezcan, convirtiéndose así en un elemento imprescindible a la hora de juzgar la calidad democrática del país. Estamos por tanto ante un nuevo derecho fundamental que cada vez más países irán reconociendo y aplicando: hablamos, claro está, de los Estados que se encuentran en la esfera del mundo occidental, es decir, en el marco de la civilización judeo-cristiana. En esos países, frente a la solicitud de información pública por parte de personas físicas o jurídicas, las instituciones estarán obligadas a dar, si no lo están ya, respuestas satisfactorias a las demandas concretas. La única excepción sería la del acceso a ciertas materias por razones de seguridad nacional o si se tratara de información (datos) personal.

El interés que han venido tomando los medios de comunicación en los casos de corrupción ha multiplicado el fenómeno y, hoy en día, a juzgar por lo que aparece en esos mismos medios, se diría que hay una auténtica epidemia de prácticas corruptas en muchos de los países que cabe calificar como democráticos. No es que ahora haya más que antes, no; es sólo una de las consecuencias de un debate muy vivo sobre el derecho al acceso a la información y la consiguiente producción de noticias que ha generado. La base del mismo descansaría en el derecho de todo contribuyente, de los ciudadanos de cualquier Estado democrático, de conocer el uso que las autoridades han dado al dinero que aportan al Fisco. Por tanto, estamos ante un derecho vinculado al desarrollo democrático que muchos gobiernos, a través de las propuestas que lanzan los partidos en las campañas electorales, se ven impelidos a regular por ley dotándolo de mecanismos para el libre acceso a la información. A través de estas propuestas, debatidas y aprobadas por los parlamentos, se completa la legislación y, de modo implícito, se perfecciona la constitución del país.

La organización no gubernamental, Transparency International, elabora un Índice anual de Percepción de la Corrupción en el que examina a la inmensa mayoría de los Estados de acuerdo con la facilidad con la que se accede a la información pública. Se trata de un buena guía -no excelente- para hacerse una idea de cómo los países (en total son analizados 180) van avanzando en sus constituciones y otras leyes de categoría inferior en relación con la transparencia. Digo que no es excelente porque es poco creíble que, en la clasificación correspondiente a 2019, Cuba aparezca en el puesto 60 empatada con Grecia, que es una democracia plena, o que Arabia Saudí ocupe la 51º posición, empatada con Italia. Y que se sepa, el concepto de transparencia está ligado al de democracia y a lo que denominamos "buen gobierno" de modo indisoluble. Habría mucho que discutir sobre si Cuba o Arabia Saudí son modelos de buen gobierno; desde luego, democráticos, no parecen. En esa clasificación, la República Dominicana está en la posición 137. Según los responsables de este índice, y ese es tal vez su objetivo, "la corrupción está contribuyendo a una crisis de la democracia a escala global", lo que no deja de ser preocupante. Es por ello que las leyes de "transparencia" son cada vez mejor acogidas.

Por último, me gustaría mencionar el caso de España cuyo parlamento (las Cortes Generales) aprobó, en 2013, una llamada *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Se trata de una norma que no sólo afecta al Gobierno sino a todo el resto de las instituciones nacionales, incluyendo a la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Poder Judicial, las comunidades autónomas, los ayuntamientos, etc. También están incluidos los partidos políticos y los sindicatos que reciben subvenciones públicas, o sea, la inmensa mayoría. Dicha Ley está vigente en su plenitud y garantiza el acceso integro a la información a ciudadanos o entidades que deseen conocer cualquier detalle en relación con el funcionamiento del Estado.

## Conclusión

La tendencia, el camino hacia una cada vez mayor transparencia de la acción gubernamental y parlamentaria están trazados, pero muchos países están apenas dando sus primeros pasos. Algunos han dado a conocer sus avances sobre el libre acceso a la información gubernamental, lo que vendría a ser, más o menos, como la presentación pública de sus nuevas virtudes "de transparencia". Pero en la realidad no es como ellos pretenden ostentarlo, aunque sea un buen primer paso en la buena dirección. Así, muchos de los portales de transparencia que los gobiernos han abierto en los últimos tiempos -y el caso de México es sintomático- están cuajados de tales complejidades que llegar al meollo de lo que se pretende conocer se convierte en poco menos que el camino del Calvario.

No obstante, estamos en la buena senda, hay que reconocerlo, pero por el momento habría que reprimir unas expectativas tal vez demasiado pretenciosas. La presión debe continuar. Publicaciones como esta de *"País Dominicano Temático"* contribuyen a ello, pero no hay que bajar la guardia. Debemos seguir trabajando desde antenas de opinión como esta: las políticas de acceso a la información pública constituyen un elemento fundamental de lucha contra la corrupción.



RICARDO ROJAS LEÓN
rojasleon@icloud.com
Abogado. Miembro de la Junta Monetaria. Profesor de Derecho Constitucional Económico



# La imprescriptibilidad de los delitos de corrupción

"En un pueblo corrupto la libertad no puede existir durante mucho tiempo".
Edmund Burke

La corrupción pública se ha tornado en una grave amenaza para los sistemas democráticos y sus instituciones, por lo que la comunidad internacional ha reaccionado promoviendo mecanimos para mitigarla o lograr su contención. La imprescriptibilidad se presenta como una opción para que los daños a los bienes públicos no queden sin castigo.

## Antecedentes

En su visita a Kenya, en el año 2006, el entonces senador norteamericano Barack Obama pronunció un discurso en el que analizó el pernicioso impacto de la corrupción en las naciones. El que luego sería el cuadragésimo cuarto presidente de los Estados Unidos sostuvo que "la corrupción frena el desarrollo, dilapida los escasos recursos que podrían mejorar la infraestructura, fortalecer el sistema educativo, fortalecer la sanidad pública…".[1]

Pero, la corrupción es tan antigua como la humanidad misma, como lo revela el célebre Discurso Fúnebre, pronunciado por Pericles (495 a.C.-429 a.C.) en homenaje a los caídos en el primer año de la guerra contra Esparta, en el que resalta el sacrificio de esos hombres que dejaron atrás la posibilidad de enriquecerse, dando la vida por Atenas.[2]

El término corrupción proviene del latín, y según la Real Academia Española, es el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Pero de todas las acepciones de la corrupción que la Academia propone en su diccionario, la que más se adecúa a este trabajo es la que plantea que "en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores".[3]

En las sociedades modernas, la corrupción se ha convertido en un grave flajelo que drena los recursos públicos en beneficio de los patrimonios particulares de los funcionarios y, en no pocas ocasiones, de políticos y empresarios que medran alrededor del erario.

[1] DUPRÉ, Ben. 50 cosas que hay que saber sobre ética. Editorial Ariel, Buenos Aires, 2014, p. 144

[2] SINAY, Sergio. El apagón moral. Editorial Paidós, Buenos Aires, 2013, p. 96

[3] www.rae.es Consultada el 22 de enero de 2020, a las 10.30 pm.



"La corrupción entra en juego cuando se pretende alterar la objetividad de decisiones de contratos, premios, impuestos, concursos o postulaciones en favor de algunas personas o grupos (o esquivar sanciones por transgresiones sociales) en base a transferencias de recursos o servicios a las personas o grupos de quienes depende la decisión de asignaciones o concesiones, o la dictación de penas o premios. Y, por supuesto, los sobornos pueden ser tan intangibles o indirectos como consideración o atenciones sociales", sostiene Mario Zañartu.[4]

Velasco sostiene que "cuando alguien que tiene una posición pública privilegiada de poder o de saber (Información) se aprovecha de ella para sus intereses particular o de algún grupo particicular es un corrupto".[5]

## La lucha contra la corrupción

Aunque la corrupción, en el sentido que preocupa a las sociedades, es la que tiene que ver con el ejercicio del poder, en la doctrina y en el derecho contemporáneo se utiliza, cada vez con mayor frecuencia, la expresión corrupción administrativa.

El reconocimiento mundial de los efectos perniciosos de la corrupción en las economías y en los sistemas políticos es lo que ha motivado a la comunidad internacional de naciones a comprometerse a combatir este flagelo.

"La magnitud del problema es dificil de evaluar con exactitud, los tratos corruptos lo son por su naturaleza clandestina, mientras que cualquier tipo de análisis comparativo se ve obstaculizado por el hecho de que tales datos provienen de una amplia variedad de lugares y de contextos diferentes", sostiene Dupré.[6]

El compromiso internacional contra la corrupción se refleja en la aprobación de tratados internacionales, tanto de carácter universal como regionales, así como creando comisiones internacionales y organismos locales anticorrupción.

La República Domininicana firmó y ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), aprobada por la Organización de Estados Americanos, el 29 de marzo de 1996, y luego la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), del 31 de octubre de 2003.

En la Convención Intermericana contra la Corrupción se plantea que "la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos".[7]

También se afirma que "la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio".[8]

La Convencion de la OEA subraya que "el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social".[9]

De su lado, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción los Estados partes manifiestan su preocupación "por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero".[10]

Del mismo modo, en la CNUCC se expresa que "los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos (...) pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados".[11]

Y se afirma que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella.[12]

## Prescripción de los delitos

Uno de los temas que mayor discusión genera, tanto a nivel local como internacional, es el de la prescripción de algunos delitos, entre ellos el de la corrupción.

Comencemos recordando que la prescripción, en materia penal, no es otra cosa que una causa de extinción de la acción penal por el transcurso de un periodo determinado de tiempo. La idea asociada a la prescripción es que, por ejemplo, si un delito no ha podido ser perseguido y sus responsables sometidos a la justicia y condenados, esa conducta deja de ser penalmente perseguible. Existen razones prácticas, relacionadas con las dificultades probatorias, la sobrecarga judicial

[4] ZAÑARTU, Mario. El contexto humano de la corrupción, en "Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad", VV.AA. Editorial Universidad de Deusto, Bilbao, 1996, p.17

[5] VELASCO, Demetrio, Corrupción y ética, "Corrupción y ética", VV.AA.. Cuadernos de Teología Deusto, No. 9, Universidad de Deusto, Bilbao, 1996, p. 42

[6] Op. Cit, p. 143

[7] Convención Interamericana contra la Corrupción. Oficina anticorrupción de Argentina. Buenos Aires, 2004, p.103

[8] Ibid idem.

[9] Ib.id.

[10] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Oficina anticorrupción de Argentina. Buenos Aires, 2004, p.95.

[11] Ibid idem.

[12] Ibid idem.

y pérdida del interés social, que justifican -algunos dirían que explican- la existencia de este instituto.[13]

En el sistema penal dominicano, deudor de la codificación francesa, la prescripción extintiva de la acción penal ha estado regulada por el Código Penal, específicamente por diez años para los crimenes, de tres años para los delitos y de un año para las contravenciones.

Sin embargo, en no todos los ordenamientos jurídicos los delitos prescriben. Es el caso de algunos países del Commom Law, en los que un crimen puede ser resuelto treinta o cuarenta años después de haber sido cometido.

Por otro lado, después de la Segunda Guerra Mundial, en la comunidad internacional se ha venido considerando que determinadas infracciones penales, como los denominados crímenes de lesa humanidad, no prescriben. Es decir, pueden ser perseguidos siempre, lógicamente, hasta la muerte de sus autores, pues -como se sabe- la muerte de los infractores también extingue la acción penal.

La imprescriptibilidad de esos delitos de lesa humanidad fue introducida en el sistema jurídico dominicano, a través del Código Procesal Penal (CPP), aprobado en el 2002, mediante la Ley No. 76-02, aunque entró en vigencia el 27 de septiembre de 2004, luego de vacatio legis necesaria para que los actores del sistema judicial conocieran la nueva normativa.

Originalmente, el art. 49 del CPP establecía que "el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles".[14] El Código establecía que "se consideran como tales los establecidos en los tratados internacionales, sin importar la calificación jurídica que se le atribuya en las leyes nacionales".[15] Esos delitos, sin embargo, nunca han podido ser perseguidos en República Dominicana por la falta de una tipificación interna, tal como estuvieron previstas en los tres códigos penales (1986, 2014 y 2018) observados por el tema del aborto.

Ahora bién, con la reforma del Código Procesal Penal, introducida por la Ley No. 10-15, del 7 de febrero de 2015, se produjo una ampliación de la imprescriptibilidad penal en el país, pues -en adición a los tradicionales delitos de genocidio, crímenes de guerra y contra la humanidad- también se declararon imprescriptibles muchos otros delitos.

El nuevo artículo 49 del CPP, sugerido por el Poder Ejecutivo en su observación a la ley de reforma del Código, y convertido en ley por causa de inactividad congresual, reza de la manera siguiente:

> **Artículo 49.- Imprescriptibilidad.** El genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de agresión y los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles. A estos efectos y a los del Artículo 56, se consideran como tales, aquellos contenidos en los tratados internacionales, sin importar la calificación jurídica que se les atribuya en las leyes nacionales. Serán también imprescriptibles los delitos que impliquen el atentado o pérdida de la vida humana, los casos de criminalidad organizada y cualquier otra infracción que los acuerdos internacionales suscritos por el país hayan establecido la obligación de perseguir".[16]

Como se ve, la parte in fine añadida por la ley 10-15 también declara imprescriptibles los delitos que impliquen un atentado a la vida (¿tentativa de homicidio?) o la pérdida de la vida misma (homicidio, asesinato, parricidio, infanticidio), los casos de criminalidad organizada (narcotráfico, lavado de activos, trata de personas, etc) y "cualquier otra infracción que los acuerdos internacionales suscritos por el país hayan establecido la obligación de perseguir.

A nuestro modo de ver, los delitos de corrupción fueron abarcados por la ampliación de la imprescriptibilidad, por doble via. En primer lugar, porque la corrupción es considerada una forma de criminalidad organizada y, en segundo lugar, porque la República Dominicana se ha comprometido a perseguir los delitos de corrupción al suscribir la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Intermericana contra la Corrupción (CICC).

La Convención Interamericana reconoce que "la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos"[17]. Pero al margen de esto, es creciente la idea de que las estructuras de corrupción, por todo el andamiaje que generalmente despliegan, forman parte de la delincuencia organizada. El caso de la constructora brasileña Odebrecht es un ejemplo claro de la forma en que un entramado de delincuencia organizada se puede desarrollar teniendo como centro una empresa privada dedicada a la construcción.[18]

Lo que debemos analizar ahora es la conformidad con la Constitución dominciana de esta ampliación de la imprescriptibilidad a los delitos de criminalidad organizada y a todo aquel delito que la República Dominicana se haya comprometido a perseguir mediante un convenio internacional.

## Constitución e imprescriptibilidad de la corrupción

La Constitución dominicana de 2010 dedica una buena parte de la sección decida a la Función Pública a desarrollar, mediante un conjunto de reglas, el princpio de Proscripción de la Corrupción.

Este principio está consagrado en el art. 146 constitucional y ha sido formulado de la siguiente manera:

> **Artículo 146.- Proscripción de la corrupción.** Se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado. En consecuencia:
>
> 1) Será sancionada con las penas que la ley determine, toda persona que sustraiga fondos públicos o que prevaliéndose de sus posiciones dentro de los órganos y organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga para sí o para terceros provecho económico;
> 2) De igual forma será sancionada la persona que proporcione ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados;
> 3) Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de la autoridad competente;
> 4) A las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita;
> 5) La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para

[13] MANTOVANI, Fernando. Principios de Derecho Penal, Legales Ediciones, Lima, 2014, p. 621.

[14] Código Procesal Penal. Ediciones Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2003, p.16

[15] Ibid idem.

[16] Código Procesal Penal, Modificado por la ley 10-15, Ediciones Librería Jurídica Internacional, 2015, p.18

[17] Convención Interamericana contra la Corrupción. Oficina anticorrupción de Argentina. Buenos Aires, 2004, p.103.

[18] El caso Odebrecht es también un caso de delincuencia organizada y de corrupción trasnacional.

los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo.[19]

El constituyente desarrolló de manera bien amplia el mandato de proscripción de la corrupción, pero como se puede observar, por el numeral 5 del art. 146, su interés, más que establecer un régimen de imprescriptibilidad a los delitos de corrupción, ampliarle los plazos a la prescripción ordinaria (de diez años), así como establecer un régimen de "beneficios procesales restrictivo" para esos delitos.

Luego de la Constitución de 2010, el Congreso Nacional aprobó -pero no pudieron convertirse en ley- dos proyectos de nuevo Código Penal, que tipificaban un conjunto de conductas lesivas al patrimonio público, acorde con las nuevas formas de corrupción administrativa, activa y pasiva, el tráfico de influencias y otras conductas lesivas al erario. Es decir, salvo las contenidas en algunas leyes especiales, como la de Declaración Jurada de Patrimonio, los delitos contra la cosa pública siguen siendo, básicamente, los contenidos en el viejo Código Penal.

Pero la pregunta que se impone responder es la siguiente: ¿es compatible con la Constitución el establecimiento de la imprescriptibilidad para los delitos de corrupción? Prescribiendo el constituyente que la ley podrá establecer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de corrupción, ¿podía el legislador ordinario ampliar la imprescriptibilidad para los delitos de corrupción y los demás delitos de crimen organizado, yendo más allá de la posibilidad establecida en la Constitución?

Quizás, la primera pregunta que deberíamos responder es si, desde el punto de vista jurídico penal, se justifica que el Estado no pierda nunca la oportunidad de perseguir y sancionar los delitos que lesionan el patrimonio público.

Como instituto de naturaleza eminentemente procesal, la prescripción/imprescriptibilidad puede, a nuestro modo de ver, ser adecuada (ampliada o reducida) por el legislador, dependiendo de determinadas necesidades político criminal. La prescripción no es un derecho de los imputados, es una condición de las infracciones que, por efecto del paso del tiempo, extingue la acción penal. Dicho de otro modo, la prescripción penal recae sobre el hecho, sobre la conducta, que la torna imperseguible e irreprochable.

Habiendo establecido la Constitución un mandato claro de proscripción de la corrupción y existiendo en el ordenamiento juridico penal infracciones a las que se les reconoce su imprescriptibilidad, por el grave daño social que le infringen a las personas, la imprescriptibilidad que el art. 49 del Código Procesal Penal, modificado por la Ley No. 10-15, ha expandido hasta alcanzar a los delitos de corrupción, resulta compatible con la necesidad político criminal de combatir en forma mucho más efectiva todas las conductas que, previamente tipificadas, lesionen el patrimonio de todos los contribuyentes.

Conviene, antes de concluir, aplicar un test de proporcionalidad de la ampliación de la imprescriptibilidad a los delitos de crimen organizado y a la corrupción, contenida en el art. 49 del CPP. Como ha establecido el Tribunal Consstitucional dominicano, este test de razonabilidad se desarrolla en tres pasos: 1) el análisis del fin buscado por la medida (necesidad), 2) el análisis del medio empleado (idoneidad), y 3) el análisis de la relación entre medio y fin (propocionalidad).

¿Es necesario considerar imprescriptibles los delitos de corrupción? En una nación donde la impunidad de esos delitos es la norma, la tutela jurídico penal del patrimonio público es, sin duda alguna, una medida necesaria. No es justificable, desde ningún punto de vista, que alguien que haya aprovechado un cargo público para enriquecerse en forma ilícita sea beneficiado por la ineficiencia, dejadez u olvido de los órganos encargados de perseguir esos delitos. Conceder la prescripción a los delitos de corrupción es una forma de legitimación del enriquecimiento ilícito, desfalcos y fraudes contra el patrimonio público.

¿Puede resultar idónea la imprescrptibilidad de los delitos de corrupción en la lucha contra ese flagelo? A nuestro modo de ver, si. Pues, entre otras razones, los entes que deben perseguirla y quienes se han beneficiado de la corrupción, no pueden oponer la prescripción como argumento o excusa para no perseguirla.

Y, finalmente, ¿resulta proporcional considerar imprescriptibles los delitos de corrupción? ¿Es tan grave la corrupción para que, al pasar 10 años, por ejemplo, la sociedad insista en su castigo? ¿No se estaría violando algún derecho de alguien implicado en un acto de corrupción? Considerar imprescriptible los delitos de corrupción no limita ningún derecho fundamental, como no la viola aplicar ese instituto a los delitos de lesa humanidad, tortura, crímenes de guerra y los atentados contra la vida de las personas. Si un homicidio o un feminicidio no prescribe, ¿por qué han de prescribir los delitos de corrupción?

El Tribunal Constitucional dominicano, en su sentencia TC/0289/13, al referirse a los límites al jus puniendi del Estado, ha recordado que, en esta materia, la Constitución establece que "solo se puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica". Es claro, que poder perseguir la corrupción, aunque pasen los años, es una medida justa y útil para la sociedad.

[19] Constitución Dominicana. Edición del Tribunal Constitucional. Santo Domingo, 2015, p. 69.





JOSÉ MIGUEL FERNÁNDEZ
josefernandezute.edu@gmail.com
Abogado. Profesor de Derecho de la Universidad de la Tercera Edad (UTE). Miembro de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible.

# Rendición de cuentas y transparencia en los partidos políticos

## Antecedentes históricos y conceptos de partidos políticos

En República Dominicana existen mecanismos, prácticas, espacios, experiencias y disposiciones legales de rendición de cuentas a la ciudadanía, sin embargo, hay una serie de limitaciones para lograr la efectividad de la transparencia y la rendición de cuentas.

Los partidos políticos juegan un importante rol en el desarrollo de la sociedad y la consolidación de la democracia, por consiguiente, tienen el deber y la obligación de rendir cuentas, en vista de que tanto la transparencia como la rendición de cuentas constituyen ejes de legitimación del régimen democrático, de ahí que en la reforma constitucional del 2010 el legislador dotara al régimen político de mecanismos que contribuyan a fortalecer su confianza y credibilidad.

Al adentrarnos en la evolución de estas instituciones, observamos que la primera organización política del país surge en 1866, 22 años después del nacimiento de la República Dominicana. Nos referimos al Partido Azul liderado por el padre de la Restauración de la República, general Gregorio Luperón, el cual gobernó por 20 años. Sus integrantes eran seguidores del ideal de Juan Pablo Duarte, Ulises Francisco Espaillat, Benigno Filomeno de Rojas y Pedro Francisco Bonó, este último considerado el padre de la sociología dominicana.

## ¿Qué son los partidos políticos?

Los partidos políticos son asociaciones organizadas conforme a la Constitución y las leyes. Son entidades de carácter nacional, debiendo tener presencia y representación en todo el territorio de la República. Como tal, tienen derecho a presentar candidaturas en los distintos niveles de elección y en todas las demarcaciones del país.

La ley 33-18 define a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos como "asociaciones esenciales para el funcionamiento del sistema democrático". Tienen el deber de presentar al electorado sus declaraciones de principios, políticas y programas para conducir el Estado; por igual, contribuir con la formación de los ciudadanos en materia de ética, educación cívica, transparencia, rendición de cuentas y gestión públicas, además, realizar actividades que no estén prohibidas por la Constitución de la República y las leyes.[1]

## Transparencia y rendición de cuentas, reto a superar por las organizaciones políticas

En la antigua Grecia los filósofos Platón y Tácito consideraban que el conocimiento de las informaciones del Estado estaba reservado para la clase gobernante y los intelectuales, secretismo que, de acuerdo a su visión, les permitía a los gobernantes mantener el poder sobre los gobernados. En contraposición, Aristóteles describe el ocultamiento de la información como acciones destinadas a engañar al pueblo y simular la existencia de democracia, cuando en realidad prevalece el autoritarismo y la concentración de poder.

Es obvio que existe una relación directa entre la transparencia y el derecho de los ciudadanos a conocer de la administración de los asuntos públicos por parte de las autoridades electas y/o designadas, o bien solicitarle rendición de cuentas y exigirle la documentación de las decisiones políticas, sociales y económicas que, de alguna manera, afectan las personas de manera particular y a la colectividad de la sociedad.

En la historia del acceso a la información la República Dominicana es el país número 57 que aprueba una legislación moderna en materia de transparencia y rendición de cuentas, como veremos más adelante.

Dentro de los antecedentes del origen de la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información Suecia es la primera nación que aprueba, en 1776, una ley sobre libertad de prensa y derecho de acceso a las actas públicas. Esta ley fue promovida y motivada por el diputado y sacerdote sueco-finlandés Anders Chydenius. La segunda norma sobre el tema objeto de estudio es aprobada en Colombia, doce años después (1888).

Transcurrieron aproximadamente dos siglos para aprobar una tercera legislación en la materia. Finlandia es el tercer país en garantizar a su población el acceso a las informaciones de los gobernantes, en el año 1951; el cuarto en dotar a la ciudadanía de una ley de rendición de cuentas es Estados Unidos de Norteamérica, en 1966, y en 1970 Dinamarca se constituye en el quinto en lograrlo.

Otro antecedente trascendental es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en el 1948. En el artículo 19 dispone: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Posteriormente, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea

[1] Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, Articulo 30. G. O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018.

General de las Naciones Unidas en 1966, establece en su artículo 19 la protección del derecho de acceso a la información. En 1993 la Comisión para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas crea la Oficina de Relatos Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión, para definir el contenido de los citados derechos. Puntualizando en 1995 que uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión es el derecho a buscar información o de tener acceso a la información, esta oficina constituye un paso de consolidación de la democracia, la rendición de cuentas y el estado de derecho.

A estos acontecimientos les siguieron la Convención Americana de Derechos Humanos ¨artículo 13¨, la Convención Europea de Derechos Humanos ¨artículo 10¨ y, la Declaración de Principios de Libertad de Expresión en África ¨artículo IV¨. En el año 2000, el Consejo del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, durante la Cumbre de Niza, aprobaron la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. En dicho instrumento también se consagra el derecho a la libertad de pensamiento e información, sin embargo, debido a que su formulación tiene como base el texto del artículo 10 del Convenio Europeo, no se incluye en su formulación el derecho de buscar información.

## Concepto de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información

La transparencia y la rendición de cuentas son herramientas de la democracia, en las cuales la administración pública debe apoyarse para garantizar de manera eficiente, eficaz y oportuna el derecho de acceso a la información. La transparencia puede ser activa o pasiva; es activa cuando proporciona información por medio de una solicitud, y pasiva, al presentar informes sin que medie petición o a través de la publicidad, lo cual ayuda a las autoridades a concretar un gobierno y afianzar la confianza de los gobernados, permitiendo y desarrollando una constante comunicación y divulgación de información, a fin de fomentar entre los ciudadanos, funcionarios y políticos, la cultura de la transparencia.

## ¿Qué es el derecho de acceso a la información?

El derecho fundamental de libre acceso a la información pública es la facultad que tiene toda persona para solicitar, obtener y difundir información pública en poder de los sujetos obligados, sin necesidad de acreditar derechos subjetivos, interés alguno o las razones que motiven su petición, sin más limitaciones que las expresamente previstas en las leyes, prevaleciendo en todo caso el principio de publicidad. Este derecho le otorga al ciudadano una importante herramienta para monitorear y controlar no solo las actuaciones de los servidores del Estado, sino también la administración de los recursos públicos a cargo de entidades como los partidos políticos, a fin de que sean utilizados con transparencia y eficacia.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano y fundamental, que implica el reconocimiento de un instrumento legal, en el cual las personas pueden ampararse ante sus gobernantes y solicitarles información, cuya respuesta sea obligada, sin ningún tipo de discriminación por condición social, nacionalidad, edad, sexo o afiliación política.

Paulina Gutiérrez J. argumenta que el acceso a la información pública es un derecho fundamental en dos sentidos: primero, porque protege el acceso de las personas a información relevante como un bien básico que garantiza su autonomía individual: La información relevante permite a las personas elegir y desarrollar los proyectos de vida que más les convengan; segundo, porque el acceso a la información en posesión de los órganos del Estado es una condición básica para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión, asociación, reunión y opinión, a efecto de participar en la creación de la voluntad colectiva.[2]

La fundación Access Info Europe, una organización de derechos humanos dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa y el mundo, coincide, y publica que, partiendo del recuento de sucesos internacionales anteriormente mencionados, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional y como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos.

Por cuanto, en su análisis nos podemos percatar de que es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas, a fin de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además de que las administraciones públicas y los partidos políticos se financian con fondos procedentes de los contribuyentes, cuya misión principal consiste en servir a los ciudadanos y a la colectividad, por lo que toda la información que generen y poseen pertenece a la ciudadanía.

También puntualiza dos aspectos del derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva y Transparencia reactiva. La primera, vista como la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas; mientras que la segunda, aludiendo al derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria.[3]

Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva han sostenido, que el derecho de acceso a la información "es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse de información, a informar y a ser informada".[4]

Rodolfo Vergara afirma que organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por transparentar su información y explicar sus decisiones. Asimismo, menciona que desde la perspectiva de la gestión pública y el análisis organizacional, la transparencia ha cobrado importancia recientemente, porque las reformas administrativas en diversos países, inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NGP), la han llevado a convertirse en un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles. Aún más, se puede decir que la transparencia es uno de los elementos de una nueva relación entre Estado y sociedad que se viene forjando desde las últimas dos décadas del siglo XX.[5]

## Cronológico de leyes de acceso a la información y rendición de cuentas

La siguiente tabla[6] muestra que a dos siglos de ser aprobada la primera ley de acceso a la información y tránsito hacia la rendición de cuentas es aprobada la quinta norma, considerada la más moderna al respecto, nos referimos a la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos de Norteamérica, conocida como FOIA, por sus siglas en inglés.

---

2 La transparencia, el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas como elementos constitutivos de la democracia. P8

3 https://www.access-info.org/es

4 Villanueva, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica, Estudio Introductorio y Compilación. UNAM, México, 2003.

5 Vergara, Rodolfo. La Transparencia como problema.

6 https://m.elcaribe.com.do/2019/03/28/acceso-la-informacion-antecedentes-historicos/

| País | Año | Orden |
|---|---|---|
| Suecia | 1766 | 1 |
| Colombia | 1888 | 2 |
| Finlandia | 1951 | 3 |
| Estados Unidos | 1966 | 4 |
| Dinamarca | 1970 | 5 |
| Noruega | 1970 | 6 |
| Francia | 1978 | 7 |
| Holanda | 1978 | 8 |
| Australia | 1982 | 9 |
| Nueva Zelanda | 1982 | 10 |
| Canadá | 1983 | 11 |
| Grecia | 1986 | 12 |
| Austria | 1987 | 13 |
| Italia | 1990 | 14 |
| Hungría | 1992 | 15 |
| Ucrania | 1992 | 16 |
| Portugal | 1993 | 17 |
| Belice | 1994 | 18 |
| Bélgica | 1994 | 19 |
| Islandia | 1996 | 20 |
| Corea del Sur | 1996 | 21 |
| Lituania | 1996 | 22 |
| Uzbekistán | 1997 | 23 |
| Tailandia | 1997 | 24 |
| Israel | 1998 | 25 |
| Letonia | 1998 | 26 |
| Georgia | 1999 | 27 |
| Liechtenstein | 1999 | 28 |
| Trinidad y Tobago | 1999 | 29 |
| Albania | 1999 | 30 |
| Japón | 1999 | 31 |
| República Checa | 1999 | 32 |
| Estonia | 2000 | 33 |
| Moldavia | 2000 | 34 |
| Eslovaquia | 2000 | 35 |
| Bulgaria | 2000 | 36 |
| Bosnia y Herzegovina | 2000 | 37 |
| Reino Unido | 2000 | 38 |
| Sudáfrica | 2000 | 39 |
| Polonia | 2001 | 40 |
| Rumanía | 2001 | 41 |
| Jamaica | 2002 | 42 |
| México | 2002 | 43 |
| Panamá | 2002 | 44 |
| Pakistán | 2002 | 45 |
| Tayikistán | 2002 | 46 |
| Zimbabue | 2002 | 47 |
| Angola | 2002 | 48 |

| País | Año | Orden |
|---|---|---|
| Serbia | 2003 | 49 |
| Armenia | 2003 | 50 |
| Croacia | 2003 | 51 |
| San Vicente y las Granadinas | 2003 | 52 |
| Irlanda | 2003 | 53 |
| Perú | 2003 | 54 |
| Eslovenia | 2003 | 55 |
| Turquía | 2003 | 56 |
| **República Dominicana** | **2004** | **57** |
| Suiza | 2004 | 58 |
| Argentina | 2004 | 59 |
| Antigua y Barbuda | 2004 | 60 |
| Ecuador | 2004 | 61 |
| Alemania | 2005 | 62 |
| Azerbaiyán | 2005 | 63 |
| Bolivia | 2005 | 64 |
| India | 2005 | 65 |
| Montenegro | 2005 | 66 |
| Taiwan | 2005 | 67 |
| Uganda | 2005 | 68 |
| Honduras | 2006 | 69 |
| República de Macedonia | 2006 | 70 |
| China | 2007 | 71 |
| Jordania | 2007 | 72 |
| Kirguistán | 2007 | 73 |
| Nicaragua | 2007 | 74 |
| Nepal | 2007 | 75 |
| Chile | 2008 | 76 |
| Etiopía | 2008 | 77 |
| Guatemala | 2008 | 78 |
| Indonesia | 2008 | 79 |
| Malta | 2008 | 80 |
| Bangladés | 2009 | 81 |
| Uruguay | 2008 | 82 |
| Irán | 2009 | 83 |
| Rusia | 2009 | 84 |
| Guinea [+] | 2010 | 85 |
| Liberia | 2010 | 86 |
| El Salvador | 2011 | 87 |
| Brasil | 2011 | 88 |
| Mongolia | 2011 | 89 |
| Níger | 2011 | 90 |
| Nigeria | 2011 | 91 |
| Túnez | 2011 | 92 |
| Yemen | 2012 | 93 |
| España | 2013 | 94 |
| Costa de Marfil | 2013 | 95 |
| Guyana | 2013 | 96 |

| País | Año | Orden |
|---|---|---|
| Ruanda | 2013 | 97 |
| Sierra Leona | 2013 | 98 |
| Mozambique | 2014 | 99 |
| Sudán del Sur | 2013 | 100 |
| Palaos | 2014 | 101 |
| Paraguay | 2014 | 102 |
| Afganistán | 2014 | 103 |
| Maldivas | 2014 | 104 |
| Burkina Faso | 2015 | 105 |
| Benín | 2015 | 106 |
| Kazajistán | 2015 | 107 |
| Kenia | 2016 | 108 |
| Sri Lanka | 2016 | 109 |

| País | Año | Orden |
|---|---|---|
| Filipinas | 2016 | 110 |
| Togo | 2016 | 111 |
| Timor Oriental | 2016 | 112 |
| Tanzania | 2016 | 113 |
| Vietnam | 2016 | 114 |
| Bahamas | 2017 | 115 |
| Líbano | 2017 | 116 |
| Malaui | 2017 | 117 |
| Fiyi | 2018 | 118 |
| San Cristóbal y Nieves | 2018 | 119 |
| Vanuatu | 2017 | 120 |
| Marruecos | 2018 | 121 |
| Seychelles | 2018 | 122 |

Cronológicos de los países de América Latina que han aprobado legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Al concluir el siglo XX la adopción de normas de transparencia experimentó un paulatino avance, toda vez que solo 33 países contaban con ley de acceso a la información, mientras que en las dos primeras décadas del siglo XXI se sumaron 90 países, representando un significativo avance para la rendición de cuentas.

## ¿Por qué es relevante la rendición de cuentas en los partidos políticos?

La transparencia y la rendición de cuentas constituyen ejes fundamentales para garantizar el desarrollo y la consolidación efectiva de la democracia. De ahí que los partidos políticos están obligados a ofrecer informaciones de interés ciudadana, tales como el funcionamiento de sus estructuras partidarias, los procesos internos y el uso y aplicación de los recursos económicos que reciben del Estado, por igual, el origen y utilización de los fondos privados que reciban.

En República Dominicana, al igual que en otros países de la región, es evidente que la mayoría de las organizaciones políticas carecen de cultura de rendición de cuentas y transparencia, perdiendo de vista que las mismas fortalecen el ejercicio ciudadano del control social y político que resulta consustancial para recuperar la confianza en los procesos electorales en todo régimen democrático.

En cuanto a rendir cuentas, en nuestro país la Ley General de Libre Acceso a la información Pública, número 200-04, establece en el párrafo de su artículo 4 lo siguiente: "La obligación de rendir información a quien la solicite, se extiende a todo organismo legalmente constituido o en formación, que sea destinatario de fondos públicos, incluyendo los partidos políticos constituidos o en formación, en cuyo caso la información incluirá la identidad de los contribuyentes, origen y destino de los fondos de operación y manejo."

Sin embargo, esta disposición es incumplida sin ninguna consecuencia para los partidos políticos, que además, tal como señalamos anteriormente, están obligados a divulgar y publicar en su página web los datos de los contribuyentes públicos y privados que financian sus actividades y operaciones administrativas.

6 https://m.elcaribe.com.do/2019/03/28/acceso-la-informacion-antecedentes-historicos/

Daniel Zovatto afirma lo siguiente: En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito. Esta situación ha comenzado a cambiar, como consecuencia del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta y positiva de parte de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y "accountability" en relación con este tema."[7]

## Transparencia y control en el financiamiento de los partidos políticos

La ley obliga a las organizaciones políticas reconocidas a rendir cuentas tanto a la Junta Central Electoral (JCE), como a la sociedad y a sus miembros; dentro de las informaciones a publicar están la de identificar en una nómina los nombres, apellidos y cantidad de recursos recibidos de personas privadas. Deberán presentar el presupuesto de los programas a ejecutar y un informe de los ingresos y gastos ejecutados, además, llevarán un sistema de contabilidad acorde con los principios generalmente aceptados y las disposiciones de la ley electoral y de partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

Asimismo, les manda a crear una cuenta única para manejar los fondos que reciban del Estado y de contribuyentes privados. Esta disposición es altamente relevante para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Cabe resaltar que la ley orgánica electoral fortalece la transparencia, al crear la figura del procurador fiscal electoral, responsable de investigar y perseguir los delitos electorales. La ley también establece restricciones en materia de financiamiento que, por vía de consecuencia, cierran puertas a la canalización de recursos ilícitos, a la vez que otorga al Tribunal Superior Electoral las facultades y competencias necesarias para sancionar y evitar la impunidad en esta materia.

## Fondos del Estado

Los recursos económicos recibidos del Presupuesto General de la Nación por los partidos, agrupaciones y movimientos políticos son entregados como sigue:

[7] Zovatto, Daniel. La Financiación Política en Iberoamérica: Una Visión Preliminar Comparada en La Financiación de la Política en Iberoamérica. San José: IIDH/CAPEL, 1998.

- Ochenta por ciento (80%), distribuido en partes iguales entre los partidos que hayan alcanzado más del cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en la última elección.
- Doce por ciento (12%), distribuido entre todos los partidos que hayan alcanzado más del uno por ciento (1%) y menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en la última elección.
- Ocho por ciento (8%), distribuido entre los partidos que hayan alcanzado entre cero punto cero uno por ciento (0.01%) y uno por ciento (1%) de los votos válidos obtenidos en la última elección.[8]

## Administración de los recursos recibidos del Estado

Los partidos, agrupaciones y movimientos políticos tienen la obligación de utilizar los fondos del Estado en los siguientes capítulos:

- Diez o más por ciento (10%) en educación y capacitación para la formación política y gestión pública ética.
- Cincuenta por ciento (50%) para cubrir los gastos administrativos operacionales de la organización política.
- Cuarenta por ciento (40%) para apoyar las candidaturas a puestos de elección popular de manera proporcional en todo el territorio nacional.

En los años en que no se celebren elecciones de dirigentes, primarias y candidaturas a puestos de elecciones popular, el porcentaje del 40% será distribuido de acuerdo a las obligaciones del partido.

## Control y fiscalización

El control y fiscalización de los fondos de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos está a cargo de la Junta Central Electoral, a través de la Unidad Especializada de Control Financiero para fiscalizar las organizaciones políticas.

Esta unidad debe ser fortalecida y dotada de las herramientas necesarias para cumplir con las siguientes funciones:

- Verificar que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos cumplan con todos los requisitos legales necesarios para acceder al financiamiento público electoral.
- Comprobar que todos los sistemas internos de control financiero de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos se encuentren en funcionamiento.
- Fiscalizar la distribución interna del fondo, presentada en el presupuesto anual de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, a fin de que se empleen acorde con lo establecido por el referido presupuesto y la ley 33-18. A tales fines, la Unidad Especializada de Control Financiero de las organizaciones políticas de la Junta Central Electoral trabajará en coordinación con la Unidad de Control Financiero interno de cada partido.
- Elaborar las normativas, formularios, catálogos de manejo de cuentas para los reportes de gastos de precampaña de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de los candidatos.

## Informes

Los partidos, movimientos y agrupaciones políticas presentarán ante la Junta Central Electoral, cada año, sin perjuicio de lo que establece la Ley Electoral vigente, una relación pormenorizada de los ingresos y gastos, hasta seis meses después del cierre del ejercicio presupuestario del año correspondiente. Los fondos que eventualmente dejen de ser entregados por incumplimiento de los precedentemente indicados, serán reintegrados a la Cuenta Única del Tesoro.

Es responsabilidad de la Junta Central Electoral declarar la aceptación o no de los informes económicos remitidos por los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, en los seis meses siguientes a la fecha de su recepción. Si en el mencionado plazo la Junta Central Electoral no da respuesta al referido informe económico los mismos se consideran buenos y válidos.

[8] Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, Articulo 61. G. O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018.






El informe presentado por los partidos será publicado íntegro por la Junta Central Electoral en su portal digital y en un periódico de circulación nacional. La Junta Central Electoral no podrá realizar la reposición de los fondos que correspondan al partido, agrupación o movimiento político hasta que este no haya cumplido con la presentación del informe.

> La transparencia y la rendición de cuentas constituyen ejes fundamentales para garantizar el desarrollo y la consolidación efectiva de la democracia

## Conclusión

Los partidos y toda organización política son entidades de carácter público que deben procurar actual con transparencia y rendir cuentas no solo a la Junta Central Electoral y a sus miembros, sino también a la sociedad.

Constituyen un eje esencial para que en República Dominicana impere un real y efectivo estado social y democrático de derecho, cimentado en el respeto a la dignidad del ser humano, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Los partidos políticos han de asumir el compromiso de afianzar la democracia, la equidad y la igualdad a lo interno de sus organismos y estructuras, a fin de recuperar la confianza y la credibilidad de la ciudadanía, implementando y aplicando en todo caso los principios de transparencia y rendición de cuentas, conforme dispone la Constitución, la Ley Electoral y de Partidos y la Ley de Libre Acceso a la Información Pública.

La confianza y la credibilidad se afianzan en la medida que de manera proactiva ponen la información sobre sus actos y actividades a la disposición del público.

Es obligación de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos fortalecer el régimen democrático de derecho, mediante la publicidad del origen, uso y aplicación de los fondos que reciben del Estado y de contribuyentes privados.

La Junta Central Electoral no entregará los recursos económicos a las organizaciones políticas que no cumplan con presentar los informes y rendir cuentas conforme dispone la ley. A nuestro modo de ver, también debe exigir que estén al día con las contribuciones a la seguridad social, a fin de garantizar la protección social oportuna de sus empleados.

## Bibliografía

1. Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, Articulo 30. G. O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018.
2. Gutiérrez Jiménez, Paulina. La transparencia, el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas como elementos constitutivos de la democracia. P8
3. https://www.access-info.org/es
4. Villanueva, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica, Estudio Introductorio y Compilación. UNAM, México, 2003
5. Vergara, Rodolfo. La Transparencia como problema
6. https://m.elcaribe.com.do/2019/03/28/acceso-la-informacion-antecedentes-historicos/
7. Zovatto, Daniel. La Financiación Política en Iberoamérica: Una Visión Preliminar Comparada en La Financiación de la Política en Iberoamérica. San José: IIDH/CAPEL, 1998
8. Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, Articulo 61. G. O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018.

# ¡ESPÉRELO MUY PRONTO!

# AMÉRICA LATINA ACERCÁNDOSE A EUROPA



EL PAÍS DOMINICANO en Europa

¡La noticia eres tú!

Marzo 2020
Año I • No. 1
www.elpaisdomeuropa.com

Personaje invitado

Pág. 9

Manuel Hernández Puigcerver

República Dominicana

## Cuba y El Salvador dan lección a gobiernos del mundo ante virus

Cuba enviando a cientos de médicos equipados a socorrer a las poblaciones de los países más afectados por el virus, y el gobierno de El Salvador protegiendo primero a su gente, y garantizando que nadie sufra por falta de recursos.

Los médicos cubanos recorren el mundo salvando vidas en los distintos momentos de crisis sanitaria y esta vez arriban a Italia a ayudar a enfrentar el coronavirus que ha arrojado miles de muertos en el país europeo.

Italia lleva la delantera en víctimas por el Covid 19. Pág. 7

En República Dominicana crecen los infectados y los muertos. Pág. 9

España desierta y en alerta ante embestida del virus. Pág. 10

Primer ministro inglés, Boris Johnson, da positivo al Coronavirus. Pág. 12

En medio de crisis sanitaria, EE. UU. arremete contra gobierno de Venezuela. Pág. 13




## El Covid19 pone en jaque al Mundo sin señal de poder detenerlo a tiempo

**Políticas de gobiernos no han ido principalmente a la protección de las personas**

Comenzando por la República Popular China, en donde se detectaron los primeros casos del Coronavirus, en diciembre de 20219, hasta llegar a los Estados Unidos de América, el país que actualmente tiene el mayor número de personas contaminadas, con más de 90 mil casos y creciendo sin control efectivo, la mayoría de los gobiernos han fracasado de forma estrepitosa a la hora de detener el contagio. Como media isla pequeña, República Dominicana se perfila como el país de América y el Caribe de mayor expansión del virus, creciendo cada 24 horas el número de contagiados y de fallecidos a causa del Covid 19.

Pág. 10





EL PAÍS DOMINICANO
¡La noticia eres tú!

Más que un **medio digital** es una **VOZ** que clama por la **equidad informativa**

elpaisdominicano.do
809-622-0909
info@elpaisdominicano.do





#9

Nuestro próximo número

## La migración desde una visión geopolítica

Para colocación de publicidad **Tel. 809-622-0909**

PAÍS DOMINICANO TEMÁTICO

Av. Independencia Km. 10 1/2, Torres Atalaya del Mar, 2do. Nivel, local A-229.
Santo Domingo, República Dominicana. Tel. 809-622-0909
E-mail: paisdomtematico@gmail.com


**Punta Catalina** garantiza
la disponibilidad de energía
a bajo costo.
El cambio empieza con una mejor energía
Central
Termoeléctrica
Punta
Catalina
@ctpc_rd

# Nuevas funcionalidades

## a través de tu App Banreservas




**Ahorra tiempo** de forma rápida y segura con:

1. Activación de Tarjeta de Crédito
2. Compra y Venta de Divisas
3. Notificación de Viaje

Descarga nuestra **App Banreservas**
y resuelve al instante todo lo que necesites.

**Canales Banreservas, tu banco fuera del banco.**

¡Descárgala ya!

DISPONIBLE EN Google Play

Consíguelo en el App Store

Disponible también en tablets

**banreservas.com**
T 809 960 2121 BanreservasRD

BANRESERVAS
El banco de los dominicanos