

**SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS Y LA POTESTAD DEL LEGISLADOR PARA REGULAR
SOBRE SU DEMOCRACIA INTERNA•**

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

En la República Dominicana, como sucede en la casi totalidad de los Estados democráticos, los partidos políticos son instrumentos corporativos cuya libre organización - garantizada por el Estado - persigue canalizar la participación ciudadana en los procesos democráticos. En la clasificación general de las personas jurídicas, los mismos se establecen como personas jurídicas de derecho privado, pues son constituidas por los particulares, pero por sus fines públicos, sujetas a las regulaciones que establezca el Estado mediante ley precisamente para asegurar que los mismos se cumplan.¹

Por ello, entre los múltiples temas jurídicos referidos a los partidos políticos, hay dos de especial interés a los cuales quiero referirme esta tarde, con ocasión de presentar este valioso libro en el cual se recogen las ponencias y comunicaciones presentadas en el *Seminario Internacional sobre Participación Política y Partidos*

* Texto de la conferencia en el acto de la Presentación del libro con las Ponencias del *Seminario Internacional sobre Participación Política y Partidos Políticos*, Diciembre 2017, Fundación Equidad, Santo Domingo, 2018.

¹ Véase sobre el régimen de los partidos políticos, con especial referencia a Venezuela, en Allan R. Brewer-Carías, “El régimen jurídico-administrativo de los partidos políticos en Venezuela” en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 51, Caracas, octubre-diciembre 1964, pp. 263-295; “Algunas notas sobre el régimen jurídico-administrativo de los partidos políticos en el derecho venezolano” en *Revista de Derecho Español y Americano*, Instituto de Cultura Hispánica, N° 8, Año X, Madrid, abril-junio 1965, pp. 27-46; y “Regulación jurídica de los partidos políticos en Venezuela”, en Daniel Zovatto (Coordinador), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, International IDEA, México 2006, pp. 893-937.

Políticos celebrado en Santo Domingo en diciembre de 2017, y organizado por la *Fundación Equidad* de República Dominicana y, en momentos en los cuales precisamente se discute en el Congreso de este país un Proyecto de Ley de Partidos Políticos, en el cual se plantea reformar la Ley Electoral en esa particular materia.

Esos dos temas, que son además los planteados en general en el mundo contemporáneo en el análisis de los partidos políticos son, por una parte, el relativo a la naturaleza jurídica de la personalidad jurídica de los partidos políticos; y por la otra, el alcance de las regulaciones legales que el legislador pueda establecer sobre su funcionamiento interno.

Sobre el primer tema, el relativo a la naturaleza de los partidos políticos y con particular referencia a la República Dominicana, los mismos sin duda, en mi criterio, son personas jurídicas no estatales de derecho privado. Éstas son en general las constituidas por los particulares mediante fórmulas asociativas, y que en el derecho comparado tienen comúnmente su fuente de regulación en un solo cuerpo normativo como puede ser el Código Civil. Pero ese no es el caso de la República Dominicana, donde a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, las diversas personas jurídicas de derecho privado están reguladas e una multiplicidad de leyes.

Así, las personas jurídicas asociativas o sociedades civiles en realidad son las únicas que están reguladas en el Código Civil (art. 1832 y ss.),² estando las sociedades mercantiles reguladas en la Ley No. 479-08 General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada de 2008.³ En cuanto a las asociaciones sin fines de lucro las mismas están reguladas en la Ley

² Véase en <https://www.oas.org/dil/esp/C%C3%B3digo%20Civil%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Dominicana.pdf>

³ Véase en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_rep_ley_479_08.pdf

122-05 de 2004,⁴ entre las cuales están las fundaciones y las asociaciones profesionales.

En el Reglamento de esta última Ley 122-05 (Decreto No. 40-08 8 de abril de 2005), sin embargo, se indica expresamente que las disposiciones de la Ley se aplican a “todas las [otras] asociaciones conformadas voluntariamente por personas físicas o jurídicas, con vistas a la consecución de un fin de interés común o general no lucrativo.” De ese régimen general, sin embargo, como lo dispone el mismo Reglamento, quedan excluidas de su aplicación precisamente los partidos políticos, y además, los sindicatos y cualesquiera otras instituciones reguladas por leyes especiales.

En cuanto a los sindicatos, éstos están regulados como personas jurídicas en el Código de Trabajo (art. 317 y ss.); las Universidades, por ejemplo, están reguladas en el Reglamento de las Instituciones de la Educación Superior (Decreto 463-04) de la Ley a Ley 139-01, que crea el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, que las establece como “entidades sociales de servicio público y sin fines de lucro” (art. 2);⁵ y en cuanto a los partidos políticos y asociaciones políticas, los mismos pueden constituirse “de acuerdo con la ley” conforme a la garantía que establece la Constitución, “siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos” en la misma (art. 104), es decir, los principios democráticos; y los mismos se encuentran actualmente regulados en la Ley Electoral de 1997.⁶

En esta Ley se precisa el fin primordial de los partidos políticos, que es el de “participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular,

⁴ Véase en <http://www.fondomarena.gob.do/images/docs/mediateca/leyes/ley-122-05.pdf>

⁵ Véase en <https://do.vlex.com/vid/no-463-establece-reglamento-instituciones-360201982>

⁶ Véase en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/DomRep/leyelectoral.pdf>

con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado” (art. 41). Por ello, aun siendo personas jurídicas constituidas por particulares, en virtud de que realizan una actividad de indudable interés público, como vía para asegurar la participación ciudadana en el proceso democrático de gobierno, la propia Ley de Elecciones les prohíbe, “poner en práctica teorías o doctrinas que pugnen con la forma civil, republicana, democrática y representativa del gobierno” (art. 45).⁷

Teniendo en cuenta estos fines, la Ley establece la forma de constitución de los partidos políticos, mediante un procedimiento que se sigue ante la Junta Central Electoral, a cuyo cargo está el reconocimiento de los mismos (art. 41). Una vez reconocidos, por partidos, están entonces en libertad de realizar todos los actos políticos, “propios de ese género de instituciones, y que no le estén prohibidos por la Constitución y las leyes” (art. 45). Con ese reconocimiento, agrega la Ley, los partidos políticos quedan “investidos de personalidad jurídica y pueden ser sujetos activos y pasivos de derechos y realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para los fines que les son propios” (art. 46).

Conforme a estas regulaciones, por tanto, en República Dominicana, los partidos políticos, obviamente, no son personas jurídicas estatales, es decir, no son organizaciones integradas dentro de la estructura general del Estado, como pudo haber ocurrido en los regímenes fascistas del pasado, ni son personas jurídicas de derecho público pues el Estado no las ha creado mediante ley. Se insiste, se trata de personas jurídicas de derecho privado no estatales, como las otras personas jurídicas que en la República Dominicana forman parte del universo de las personas morales constituidas por particulares con el objeto de cumplir fines públicos, y que están reguladas dispersamente en el ordenamiento jurídico.

⁷ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc003113#>

Su origen, sin embargo, no está en un contrato de sociedad propiamente dicho, sino en un pacto de constitución corporativa, como también ocurre con los sindicatos;⁸ pero en el caso de los partidos políticos con la exigencia constitucional expresa de que en “su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley,” especificando la Constitución sus fines esenciales relacionados con la participación ciudadana en el funcionamiento del régimen democrático.

Ya en vigencia el artículo 216 de la Constitución de 2010, los partidos políticos fueron definidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia No. TC/0006/14 de 14 de enero de 2014, como:

“un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular y desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad” (§ 10.2.n).⁹

Se trata, por tanto, de una de las personas jurídicas de derecho privado que en el marco del universo de las mismas cumplen funciones públicas, por políticas, en cuanto a que son instrumentos para contribuir con la participación de los ciudadanos en el proceso democrático del país. De allí que muchos de los Ponentes en el Seminario los hayan calificado como *asociaciones privadas de relevancia constitucional*, siguiendo la terminología acuñada por el Tribunal Constitucional

⁸ Véase específicamente sobre la personalidad jurídica de los partidos políticos, en Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2005, Tomo I, pp. 404-409.

⁹ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc000614>

español (sentencia STC 18/1984 del 7 de febrero de 1984).¹⁰ En esa línea, el propio Tribunal Constitucional de la República Dominicana los ha calificado como “asociaciones políticas” (Sentencia No. TC/0531/15 de 29 de noviembre de 2015),¹¹ sometidas por sus fines al control jurisdiccional respecto de sus actos que lesionen o amenacen con vulnerar derechos fundamentales de los ciudadanos (§ 11.5.h).¹²

Solo por el ejercicio de sus funciones como “asociaciones políticas” es que se puede entender la imprecisa calificación hecha por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en otra sentencia anterior No. TC/0192/15 de 15 de julio de 2015, cuando tildó a los partidos políticos como “instituciones públicas,” desafortunada expresión calificada por uno de los Ponentes al Semnario como un “gazapo lingüístico-jurídico” del Tribunal.

En esa sentencia de 2015, en efecto, el Tribunal Constitucional afirmó que del artículo 216 de la Constitución supuestamente se apreciaba – dijo el Tribunal– “que el constituyente ha querido dejar claramente establecido que los partidos políticos son *instituciones públicas*,”¹³ lo cual, de entrada, en mí criterio no es correcto y basta para darse cuenta de ello realizar la sola lectura de la norma.

La calificación, además, tampoco se puede derivar como también lo sugirió el Tribunal en la sentencia, del hecho de que “los recursos que perciben son provenientes del presupuesto general de la nación.” La financiación pública que pueda realizarse respecto de cualquiera institución o persona jurídica de derecho privado no autoriza en forma alguna, por supuesto, a calificar a dicha institución o persona como “pública.”

¹⁰ Véase en *Boletín Oficial del Estado* No. 59 de 9 de marzo de 1984, en <http://hj.tribunalconstitucional.es/gl/Resolucion/Show/271>

¹¹ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc053115>

¹² Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc000614>

¹³ Véase en <https://www.scribd.com/document/302207661/Sentencia-TC-0192-15-del-Tribunal-Constitucional>

De la lectura de la norma del artículo 216 de la Constitución en realidad solo podría deducirse que los partidos serían tales supuestas “instituciones públicas” conforme a dicha desafortunada terminología usada por el Tribunal Constitucional entendiendo que lo que quiso expresar el Tribunal fue que la misma se refiere a instituciones privadas que cumplen una actividad pública, pero en ningún caso, por supuesto, puede ser entendida en su sentido propio jurídico de que puedan ser consideradas como “entes públicos” o “entidades públicas,” es decir, instituciones estatales.. Tampoco de la norma podría deducirse que puedan considerarse como “personas jurídicas de derecho público” ni como “personas jurídicas estatales,” pues como he dicho los partidos políticos son de “naturaleza no estatal.”

Se insiste, la calificación solo puede ser entendida en el sentido de referirse a personas de derecho privado que cumplen funciones o actividades públicas, o como por ejemplo lo expresa la Constitución de México sobre los partidos políticos, al expresar que son consideradas como “entidades de interés público” (art. 41.1), pero en el mismo sentido que, por ejemplo, las universidades cumplen actividades públicas en el ámbito de la educación superior; o los sindicatos cumplen actividades públicas en el campo de las reivindicaciones laborales.

Por ello, quizás el propio Tribunal Constitucional en sentencia posterior (TC/0531/15 de 19 de noviembre de 2015), al referirse y citar a la desafortunada afirmación mencionada sobre el carácter de los partidos políticos como “instituciones públicas” incluida en la sentencia de No. TC/0192/15 de 15 de julio de 2015, aclaró con razón que los partidos son “de naturaleza *no estatal* con base asociativa,” agregando que tienen el “carácter de personas jurídicas de derecho privado con funciones de carácter político para contribuir al ejercicio del derecho a la participación política de sus afiliados, mediante métodos democráticos,” Precisamente por ello, los partidos políticos pueden ser objeto de regulaciones

legales que impongan determinadas condiciones y actuaciones, en particular para asegurar la democracia interna en los mismos, y que además, contribuyan al fortalecimiento del sistema democrático.

Y ello es así, porque en República Dominicana, además, conforme a la Constitución, el rol de los partidos políticos en el funcionamiento del Estado va más allá de contribuir en el desarrollo de las elecciones haciéndoseles participar, por ejemplo, en el proceso de planificación de desarrollo del país, al disponer la Constitución que el Poder Ejecutivo debe elaborar y someter al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de la Nación para el largo plazo “previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos” (art. 241).

Por otra parte, conforme a la misma Constitución, por la importancia de los partidos políticos en el funcionamiento del sistema democrático, los “diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos,” a pesar de su carácter de personas de derecho privado, deben ser resueltos por el Tribunal Superior Electoral (art. 214).

De acuerdo con esas normas constitucionales, por tanto, la “conformación y funcionamiento” de los partidos políticos “debe sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley,” remitiéndose por tanto a la ley la regulación correspondiente conforme lo estime el Legislador.

Con base en ello, por tanto, en mi criterio, no hay duda en afirmar que corresponde al Legislador determinar los mecanismos que estime necesarios y en la forma como lo estime, para asegurar la democracia interna de los partidos políticos, pudiendo establecer sistemas de elecciones primarias, por ejemplo, cerradas o abiertas, de acuerdo a lo que considere lo más adecuado para ello.

Ese es, en mi criterio, el régimen conforme a la Constitución vigente de 2010, que en esta materia varió sustantivamente el régimen de los partidos políticos que antes existía desde 1966.

Como todos sabemos en la Constitución dominicana precedente solo se declaraba el principio de la libertad de “organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley,” agregando el artículo 104, que esa libertad se garantizaba siempre que sus tendencias se conformasen a los principios establecidos en esta Constitución,” es decir a los principios de la democracia representativa.

Con base en esta disposición, y en virtud de que la misma remite expresamente a la ley para regular la organización de los partidos políticos, el Congreso sancionó la Ley 286-04 de 2004 que estableció un sistema de elecciones primarias mediante voto universal, directo y secreto “con participación de todos los electores, como forma de garantizar la democracia interna en la selección de los candidatos de los partidos y agrupaciones políticas para funciones electivas en los niveles presidencial, congresional y municipal.”

Como bien sabemos, esta Ley fue impugnada ante la antigua Corte Suprema de Justicia por razones de inconstitucionalidad, resolviendo la Corte mediante sentencia de 15 de marzo de 2005 que la Ley, entre otras razones, violaba la Constitución, pues despojaba “a los partidos de la facultad soberana de organizar sus convenciones para elegir sus propios candidatos conforme a sus estatutos.”¹⁴

La Corte Suprema se basó, para ello, en el hecho de que la Constitución solo establecía la libertad de “la organización de partidos y asociaciones,” siempre que “sus tendencias se conformen a los principios establecidos” en la Constitución.; y frente a una libertad, consideró la Corte que lo que imponía era la abstención del

¹⁴ Véase la referencia en la sentencia 15 de marzo de 2005. Véase en http://www.opd.org.do/Documentos-de-referencia-marco-legal/Sentencia%20Suprema_sistema_elec_primarias.pdf

Estado de regular internamente a los partidos, indicando que el procedimiento escogido:

“para el control de la función electoral era el meramente exterior que se caracteriza por la no intervención del Estado en el ámbito del derecho de asociación política de los ciudadanos, el cual conserva su naturaleza privatística originaria, pues la actividad efectuada por ellos (los partidos), si bien se enmarca en el ejercicio de la función pública por ser parte de la función electoral, no por ello adquiere la categoría de función Estatal.”¹⁵

La Corte, además, ignorando el carácter de orden público de la legislación electoral, argumentó – en nuestro criterio erradamente – que por cuanto los “partidos políticos existentes al momento de promulgarse la Ley No. 286-04, cuestionada, se organizaron conforme a la legislación anterior que les permitía la nominación de sus candidatos a cargos electivos a través de sus convenciones internas” conforme a sus estatutos, resultaba indudable para la Corte que al disponer la nueva legislación un sistema de selección de candidatos mediante elecciones primarias abiertas y simultáneas, ello supuestamente vulneraba el principio de la no retroactividad de la ley y supuestamente afectaba “la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.”¹⁶ Eso, en realidad, no puede argumentarse ante leyes de orden público como son las que se refieren a los regímenes de los partidos políticos o electoral, que como se sabe y lo expresa la propia Constitución, son de aplicación inmediata

En todo caso, con base en ello, y en otros argumentos de carácter financiero, la Corte Suprema concluyó estimando que la Ley impugnada no podía “tener efecto ni validez,” declarando que no era conforme con la Constitución.

¹⁵ *Idem*

¹⁶ *Idem.*

En mi criterio, esta sentencia de 2005, si bien fue acertada en reconocer el carácter de personas jurídicas de derecho privado de los partidos políticos, sin embargo, fue restrictiva al deducir del artículo 104 de la Constitución anterior, que la norma solo establecía la libertad para la organización de los partidos, desconociendo la remisión que hizo el Constituyente a la Ley para la regulación del ejercicio de esa libertad.

Sin embargo, todo ello puede decirse que cambió a partir de 2010 con la nueva normativa constitucional que no sólo sigue garantizando la libertad de la organización de los partidos políticos,” sino que además dispone más precisamente que los mismos deben actuar, conforme se dispone expresamente en su texto, “con sujeción a los principios establecidos” en la Constitución, debiendo sustentarse “su conformación y funcionamiento” en “el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley.” Con ello, el Constituyente habilitó más ampliamente al Legislador, – es más, le formuló un mandato - para regular esta materia relativa a la democracia interna de los partidos mediante Ley.

Por tanto, con base en la propia normativa constitucional vigente desde 2010, en mi criterio, en la República Dominicana el Legislador está habilitado para establecer el régimen que estime sea el más adecuado para regular la democracia interna de los partidos políticos, pudiendo establecer elecciones internas cerradas o abiertas, obligatorias y simultáneas, o no, sin que pueda en forma alguna invocarse la jurisprudencia pre-constitucional sentada por la antigua Corte Suprema de Justicia, con base en la disposición constitucional de la Constitución precedente (art. 104), menos amplia que la actual, la cual por lo demás en mi criterio fue interpretada erradamente.

Por supuesto esta posibilidad y necesidad de regular mediante ley la forma de ejercicio de la democracia interna de los partidos políticos no es nada nuevo en el

mundo contemporáneo. Desde que se comenzó a estudiar y denunciar la falta de democracia interna en el funcionamiento de los partidos políticos, a raíz entre otras, de los estudios desarrollados desde principios del siglo pasado y que condujeron a identificar la famosa “ley de hierro de la oligarquía” formulada en 1911 por Robert Michels (*Los partidos políticos*, 1911),¹⁷ se ha reconocido la necesidad de asegurar la democracia interna de los partidos políticos. Dicha “ley de hierro”, en efecto es la que termina asegurando el predominio y permanencia ilimitada de élites de dirigentes en el manejo exclusivo de los partidos, defendiendo sus propios intereses por sobre los de su militancia. Incluso como lo destacó otro estudioso de estos temas, Daniel Zovatto, las élites partidistas terminan con frecuencia “imponiendo limitaciones u obstáculos a los afiliados particularmente para el ingreso a los órganos de dirección.”¹⁸

En todo caso, hay que recordar que en América Latina, por esos problemas y, además, por la propia crisis de los partidos políticos derivada entre otras razones por no asegurar vías efectivas de representatividad y participación de los militantes y ciudadanos en el proceso político, la reacción institucional ha sido la tendencia a permitir al Legislador adentrarse en la regulación de la vida interna de los partidos para hacerla más democrática y garantizar en la misma mayores niveles de transparencia y participación, particularmente en la selección de las autoridades partidistas y en especial en la selección de las candidaturas a cargos de elección popular.¹⁹

¹⁷ Véase Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*, Free Press, Washington, 1966. La primera versión data de 1911,

¹⁸ Véase Daniel Zovatto, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Cátedra Mezerhane sobre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Colección Anales N° 1, Ediciones EJV International, Miami 2017. Véase además, citado por Zovatto, José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 76, Este explica que la tendencia natural de todo partido político a articular formas internas de organización de poder, de carácter esencialmente oligárquicas, ha sido asumida como una verdad incuestionable; de ahí los intentos necesarios de buscar medidas para contrarrestar esas tendencias, contrarias a la “democracia interna”.

¹⁹ Véase Daniel Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA

Y se puede apreciar que ha sido así en el derecho comparado, encontrándose regulaciones por demás variadas en diversos países,²⁰ tal como se detallan en muchas de las Ponencias que integran el volumen que hoy presentamos, partiendo en todo caso de las previsiones constitucionales de cada país, con la tendencia general de otorgar al Legislador amplias posibilidades de regulación conforme a su discrecionalidad política.

Y precisamente por ello fue que el Legislador, en la mencionada Ley No. 826-04, de 2004 de la República Dominicana, anulada por la antigua Corte Suprema de Justicia, estableció para los partidos políticos, el sistema de elecciones primarias obligatorias y simultáneas mediante voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, abriéndose así la posibilidad de que participasen en el proceso interno de los partidos, ciudadanos no militantes de los mismos. Igual como ocurrió en Argentina con la vigente Ley 26.571 de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral;²¹ pudiendo considerarse que con estas regulaciones, como bien lo observó Olivo Rodríguez Huertas en su Ponencia, “no se interfiere en el núcleo duro de la democracia interna.”

En la República Dominicana, como antes he dicho, respecto de los partidos políticos, la Constitución dispone en su artículo 216, *primero*, que en “su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia

Internacional, México, 2006, p. 72.; Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian (editoras), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos*, INE, TEPJF, OEA, Instituto de Iberoamérica y SAAP, México, 2015.

²⁰ Véase sobre muchas de las referencia que siguen en Daniel Zобatto, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Cátedra Mezerhane sobre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Colección Anales N° 1, Ediciones EJV Internacional, Miami 2017

²¹ Véase en http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Le_y_26571_.pdf

interna,” como mandato obligatorio; y *segundo*, que ello debe realizarse “de conformidad con la ley,” remitiendo por tanto al Legislador para que establezca y desarrolle los mecanismos de democracia interna que estime adecuados y necesarios. Como lo observó Fernando Flores Giménez en su Ponencia, la Constitución en dicha norma “ordena al Legislador –*de conformidad con la ley*– establecer los mecanismos para hacer realidad los principios de democracia interna y transparencia en el funcionamiento de los partidos políticos,” teniendo el Poder Legislativo para ello, por tanto, “diferentes opciones.”

Y es con base en esa disposición constitucional, como ha sucedido en otros países con regulaciones constitucionales similares, que en mi criterio bien puede el Congreso mediante ley, establecer y regular la realización de elecciones primarias abiertas y simultáneas para los partidos políticos, como ya se estableció mediante la Ley 286-04 de 2004, pero con la diferencia entre ahora y entonces, que en la Constitución vigente de 2010, a diferencia de la anterior, sí se establece obligatoriamente que la organización y funcionamiento de los partidos, en forma positiva, debe “sustentarse en el respeto a la democracia interna,” y que ello debe asegurarse mediante ley del Congreso, es decir, “de conformidad con la ley.”

Por ello, e independientemente de las críticas que puedan formularse respecto de la sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia de 15 de marzo de 2005 mediante la cual declaró la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley 286-04 de 2004; dicha jurisprudencia de carácter preconstitucional, en mi criterio, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010 no tiene aplicación alguna; y por supuesto no podría considerársela como un *precedente vinculante*, carácter que solo pueden tener las sentencias del Tribunal Constitucional después de 2010, como lo observaron varios de los Ponentes en el Seminario. Por ello, no creo que pueda alegarse desconociendo el cambio constitucional que se operó en 2010, como lo ha

hecho alguno de los Ponentes, que el supuesto “precedente” sentado en la misma “no pueda ni deba ser desconocido por el legislador orgánico” agregando que se trataría “de una decisión que goza de la “autoridad de cosa juzgada constitucional.” El Legislador, en realidad a lo que está sujeto es a la Constitución, no pudiendo alegarse que pueda haber una decisión judicial preconstitucional que sea limitante a su discrecionalidad legislativa.

En esta materia, si se compara el régimen de la Constitución de 1966 con el régimen de la Constitución de 2010, como bien lo apuntó Eduardo Jorge Prats en su Ponencia, “lo que ha cambiado es la posición constitucional de los partidos,” o como también lo observó José Manuel Hernández Peguero en su Ponencia, “ahora, a diferencia de antes, no existían disposiciones constitucionales que regulasen [la democracia interna de] los partidos políticos,” razón por la cual, lo que pudo haber sido apreciado como inconstitucional antes de 2010, no lo podría ser ahora por el mandato dirigido al legislador que contiene la Constitución de 2010, para que regule y actualice la aplicación de la democracia interna en el funcionamiento de los partidos, teniendo amplia discreción política para hacerlo, pudiendo sin duda regular en los mismos, elecciones primarias abiertas o cerradas, simultáneas o no.

Otro tema a discutir, y que también fue tocado por algunos ponentes, incluso con aproximaciones comparadas, es el relativo a la bondad y efectividad de dichos sistemas de elecciones internas en materia de democratización efectiva de los partidos políticos. Puede por supuesto discutirse sobre ello, pero el tema escapa a la aproximación jurídica que es lo único que he querido hacer en esta presentación; expresando en todo caso, finalmente, mi profundo agradecimiento a la *Fundación Equidad* de República Dominicana, en particular a su Presidente José Alejandro Ayuso, editores de este libro que recoge las ponencias y comunicaciones presentadas en el *Seminario Internacional sobre Participación Política y Partidos Políticos* de

diciembre de 2017, por la honrosa invitación que me formularon tanto para redactar el prólogo de la obra, como para participar en este acto haciendo su presentación.

Santo Domingo, 21 de marzo de 2018