

A manera de Presentación:

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL ALCANCE DE LA POTESTAD REGULADORA DEL LEGISLADOR EN APLICACION DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

A la memoria del profesor Arminio Borjas, quien en 1965 me propuso para ocupar el cargo de Consultor Jurídico del Consejo Supremo Electoral en Venezuela (1965-1969), con ocasión de lo cual comencé a aprender sobre el funcionamiento de los partidos políticos.

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. Los mismos se establecen como personas jurídicas de derecho privado, constituidas por los particulares, sujetas a las regulaciones que establezca el Estado mediante ley.¹

Entre los múltiples temas jurídicos referidos a los partidos políticos, hay dos de especial interés a los cuales quiero referirme, 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 Políticos* organizado por la *Fundación Equidad* de República Dominicana y celebrado en Santo Domingo en diciembre de 2017, en momentos en los cuales 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, planteados además, en general en el mundo contemporáneo son, en primer lugar, el relativo a la naturaleza jurídica de la personalidad jurídica de los partidos políticos; y en segundo lugar, al alcance de las regulaciones legales que el legislador pueda establecer sobre su funcionamiento interno.

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.

En particular, en el análisis que sigue me refiero, primero al tema de la personalidad jurídica en el ordenamiento jurídico de la República Dominicana, ubicando a los partidos políticos en el mismo; y luego, al alcance del régimen legal sobre los partidos políticos para asegurar su democracia interna.

I. ALGO SOBRE EL TEMA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

En la República Dominicana las personas jurídicas se pueden clasificar, por una parte, según su vinculación con la organización general del Estado, distinguiéndose entre las personas jurídicas estatales o no estatales; y por la otra, según la forma jurídica que se adopte para su creación, pudiéndose distinguir entre las personas de derecho privado y las personas de derecho público.²

1. El régimen jurídico general de las personas jurídicas no estatales

Las personas jurídicas no estatales, es decir, las que no forman parte de la organización general del Estado, pueden tener dos formas jurídicas: la forma jurídica de derecho privado, y la forma jurídica de derecho público.

A. Las personas jurídicas no estatales de derecho privado

En cuanto a las personas jurídicas no estatales de derecho privado, que son las constituidas por los particulares en general mediante fórmulas asociativas, en la República Dominicana, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, no tienen todas su fuente de regulación en un solo cuerpo normativo como por ejemplo podría ser el Código Civil, sino que están reguladas en una multiplicidad de leyes.

En República Dominicana, en realidad, solo las personas jurídicas asociativas o sociedades civiles, están reguladas en el Código Civil (art. 1832 y ss.).³ En cuanto a las otras, las sociedades mercantiles están reguladas en la Ley No. 479-08 General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada de 2008;⁴ y las asociaciones sin fines de lucro se regulan en la Ley 122-05 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro de 2004,⁵ entre las cuales están las fundaciones y las asociaciones profesionales. En el Reglamento de esta Ley 122-05 (Decreto No. 40-08 8 de abril de 2005), sin embargo, se indica que las disposiciones de la Ley se aplican a “todas las asociaciones conformadas voluntariamente

² Véase sobre las clasificaciones de las personas jurídicas en el derecho administrativo, en Brewer-Carías, A. R.: “La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho,” en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N° 12, Buenos Aires, 1977, pp. 15 a 29; en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 57, Caracas, 1976, pp. 115 a 135; y en *Fundamentos de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 223 a 248. Igualmente Brewer-Carías, A. R.: “Sobre las personas jurídicas en la Constitución de 1999” en *Derecho Público Contemporáneo. Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez*, Estudios del Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, enero-abril 2003, Volumen 1, pp. 48-54.

³ Véase en <https://www.oas.org/dil/esp/C%C3%B3digo%20Civil%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Dominicana.pdf>

⁴ Véase en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_rep_ley_479_08.pdf

⁵ Véase en <http://www.fondomarena.gob.do/images/docs/mediateca/leyes/ley-122-05.pdf>

por personas físicas o jurídicas, con vistas a la consecución de un fin de interés común o general no lucrativo.”

Pero la aplicación del régimen no es general, pues la misma norma del reglamento aclara que:

“No son beneficiarios de la aplicación de estas normas y por tanto se regirán por su legislación específica los partidos políticos, los sindicatos y cualesquiera otras instituciones reguladas por leyes especiales.”

De esta previsión resulta entonces que en la materia existe una dispersión del régimen legal de las personas jurídicas, de manera que, por ejemplo, los sindicatos están regulados como personas jurídicas en el Código de Trabajo (art. 317 y ss.); las Universidades 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);⁶ y los partidos políticos y asociaciones políticas, que 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), se encuentran actualmente regulados en la actualidad en la Ley Electoral de 1997.⁷

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, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado” (art. 41), como lo ha repetido el Tribunal Constitucional en Sentencia TC/0031/13 (§ 7.6). 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, entre otras conductas:

“toda actividad que tienda o tenga por resultado suprimir, desconocer, disminuir o adulterar los derechos humanos o las libertades, derechos o garantías individuales y sociales que consagra la Constitución, [y] predicar, poner en práctica teorías o doctrinas que pugnen con la forma civil, republicana, democrática y representativa del gobierno” (art. 45).⁸

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), luego de verificar que los mismos “no están en conflicto con la Constitución y las leyes y que los documentos presentados en la solicitud se amoldan en su esencia y forma a las prescripciones legales,” y que los organizadores hayan celebrado la asamblea constituyente integrada por delegados de cada uno de los municipios donde tenga órganos directivos y de los directorios provisionales (art. 43); asamblea constituyente a la cual corresponde votar los estatutos, así como elegir los miembros de los cuerpos directivos y consultivos definitivos para el primer período que dichos estatutos determinen.

Una vez constituido y reconocido, el partido está en libertad de realizar todos los actos políticos, “propios de ese género de instituciones, que no le estén prohibidos por la Constitución

⁶ Véase en <https://do.vlex.com/vid/no-463-establece-reglamento-instituciones-360201982>

⁷ Véase en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/DomRep/leyelectoral.pdf>

⁸ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc003113#>

y las leyes, y debe ceñirse a las disposiciones legales y a las que emanen de la Junta Central Electoral,” (art. 45), estando para ello, “investido de personalidad jurídica y podrá, en consecuencia, ser sujeto activo y pasivo de derechos y realizará todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para los fines que les son propios” (art. 46).

Conforme a lo anterior, puede decirse, en consecuencia, que desde el punto de vista jurídico, los partidos políticos no son personas jurídicas estatales, es decir, no son organizaciones integradas dentro de la estructura del Estado, como pudo haber ocurrido en los regímenes fascistas del pasado, ni son personas jurídicas de derecho público pues éste 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 conforman el universo de las personas morales constituidas por particulares y que están reguladas dispersamente en el ordenamiento jurídico.

B. Las personas jurídicas no estatales de derecho público

Además de las personas jurídicas de derecho privado, en el ordenamiento jurídico de la República Dominicana también existen personas jurídicas de derecho público no estatales, representadas por los Colegios Profesionales cuando han sido creados por ley, estableciendo por ejemplo la colegiación profesional de los agremiados.

Sobre el tema se ha pronunciado extensamente el Tribunal Constitucional en sentencia No. TC/0163/13 de 16 septiembre 2013, al conocer de la impugnación de la Ley No 91, del 3 de febrero de 1983, que instituyó el Colegio de Abogados, el cual consideró el Tribunal como una corporación de derecho, las cuales indicó, están definidas:

“como aquellas entidades autónomas que representan los intereses de ciertos sectores sociales ante los poderes públicos y desempeñan funciones públicas de ordenación de dicho sector; mientras que las corporaciones de derecho privado son consideradas como establecimientos fundados y regidos por particulares, que actúan a veces bajo la vigilancia y con el permiso de la administración, pero sin ninguna delegación del poder público.”⁹

De acuerdo con esta apreciación del Tribunal Constitucional, las corporaciones de derecho tienen una doble dimensión, en el sentido de que por un lado tienen base privada, al estar constituidas con el fin de representar y defender los intereses de un determinado colectivo; y, por el otro tienen al mismo tiempo una dimensión pública determinada por el ejercicio de funciones públicas administrativas, las cuales le otorgan una naturaleza propia similar a la de los órganos de la Administración Pública, por el ámbito propio de su actividad, la cual las acerca a la esfera del derecho administrativo. En este concepto es que precisamente entran los colegios profesionales y las federaciones deportivas, entre otras, refiriéndose en particular el Tribunal Constitucional en su sentencia, al Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD) como de corporación de derecho público.

Por ello, en el artículo 1 de la Ley No. 91 de 3 de febrero de 1983, se indica que instituye el Colegio de Abogados de la República “como corporación de derecho público interno de carácter autónomo y con personalidad jurídica propia.”¹⁰

⁹ Véase en <https://www.scribd.com/document/309742399/Sentencia-TC-0163-13-Obligacion-de-Colegiacion-para-Abogados>

¹⁰ Véase <http://colegiodeabogados.org.do/sobre-nosotros/base-legal/1-ley-91-instituye-colegio-abogados-de-la-republica-dominicana>

Como lo expresó el Tribunal Constitucional, el Colegio de Abogados de la República Dominicana como persona jurídica de derecho público no estatal integrada mediante la una membresía que es obligatoria, “es una corporación con fines públicos, que originalmente pertenecen al Estado, y que este, por delegación circunstanciada transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matriculación y el régimen disciplinario de todos los abogados de la República.”

Como personas de derecho público, los Colegios profesionales, tienen entonces una función pública y cumplen fines que trascienden el interés privado, considerando el Tribunal Constitucional como válidas las normas imperativas de derecho público que los regulan al obligar a los individuos a asociarse en los mismos, que por lo demás, no impiden asociarse a otros gremios.¹¹

2 . El régimen jurídico general de las personas jurídicas estatales

Conforme a la Constitución de 2010, en la República Dominicana las personas jurídicas estatales, es decir, las personas jurídicas integradas en la organización general del Estado, pueden también tener dos formas jurídicas: la de personas jurídicas de derecho público por ser creadas en la propia Constitución o mediante ley, o la de personas jurídicas de derecho privado cuando conforme a la misma, el Estado establece por ejemplo, una sociedad mercantil, como empresa del Estado.

A. Las personas jurídicas estatales de derecho público

En cuanto a las primeras, las personas jurídicas de derecho público estatales, las mismas son de carácter territorial o institucional.¹²

Las *personas de derecho público estatales de carácter territorial* son, además del propio Estado, que sin duda es persona jurídica de derecho público en el ámbito interno,¹³ otras personas jurídicas estatales que derivan de la forma de “organización territorial” limitada de la descentralización política establecida en el marco de la “República Unitaria” (art. 7) o “Estado Unitario” (art. 193) que regula la Constitución, con elementos de descentralización política hacia

¹¹ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc016313/>

¹² Véase Allan R. Brewer-Carías, “Las bases constitucionales del derecho administrativo en la República Dominicana,” en *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Dr. Raymundo Amaro Guzmán,”* (Santo Domingo, 12 al 14 de septiembre de 2012 (Editores Jaime Rodríguez Arara, Olivo Rodríguez Huertas, Miguel Ángel Sendín García, Servio Tulio Castaños Guzmán, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Fundación Institucionalidad y Justicia, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2015, pp. 9-54

¹³ Véase la expresión “Estado” se utiliza en sentido más restrictivo, para identificar la persona jurídica territorial de ámbito “nacional,” diferenciada de las otras personas jurídicas de derecho público territoriales, por ejemplo, del ámbito local. Es el caso de los artículos relativos, por ejemplo, a los Ministros del Estado (art. 134), al Ministerio Público (art. 169) y a la defensa Pública (art. 177); a los bienes públicos o del Estado (art. 15, 49.5, 64.4; 128); a las finanzas públicas y el régimen monetario (art. 196, 228, 230, 233, 237, 238); a los organismos descentralizados y autónomos del nivel nacional (art. 93.2.c; 95; 128.b; 141; 159.3); a los cuerpos de seguridad del Estado (128). En especial, en el artículo 200, se usa la palabra Estado en relación con los contratos públicos, diferencia de las otras personas de derecho público; y en los artículos 194, 204 y 207 la expresión Estado se utiliza para referirse a la persona estatal nacional en relación con las personas territoriales locales. Véase el texto de la Constitución en: <http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/constitucion2010.pdf>

la Administración local. Ello da origen, además del Estado nacional, a las otras personas territoriales de derecho público como son los municipios, los distritos municipales y el Distrito Nacional, que es la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, capital de la República y asiento del gobierno nacional (art. 13), que conforme al artículo 199, “constituyen la base del sistema político administrativo local.”

El artículo 199 de la Constitución concibe a estas entidades territoriales como “personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones,” que “gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.”¹⁴

En la organización del Estado, además de las personas jurídicas estatales territoriales, también están las *personas jurídicas estatales de derecho público de carácter no territorial* que son institucionales producto de la descentralización funcional.

Estas son las que de acuerdo con el artículo 141 de la Constitución se denominan como “organismos autónomos y descentralizados,” al disponer dicha norma que mediante ley se pueden crear “organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica,” los cuales deben siempre estar “adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector.”

Además, la Constitución regula directamente como persona jurídica de derecho público no territorial al Banco Central de la República, al establecer en su artículo 222, que se trata de “una entidad de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, presupuestaria y administrativa.” Igualmente, en la Constitución se regulan directamente otras personas jurídicas de derecho público no territoriales que son la Junta Central Electoral (art. 212) y la Cámara de Cuentas (art. 248).

Por otra parte, la Constitución establece directamente un conjunto de aspectos del régimen general aplicable a todas las personas jurídicas de derecho público, independientemente de que se trate de personas de derecho público territoriales producto de la descentralización política territorial (Estado, Distrito Nacional, municipios, distritos municipales) o de personas jurídicas de derecho público no territoriales creadas en la Constitución o producto de la descentralización funcional (organismos autónomos y descentralizados del Estado). En tal sentido se destacan diversas previsiones de la Constitución en las que se refiere expresamente a las “personas jurídicas de derecho público,” abarcándolas a todas.

En primer lugar, el artículo 148 que se refiere a la responsabilidad civil, en el cual se dispone que “las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica”.

En segundo lugar, el artículo 220 sobre la “sujeción al ordenamiento jurídico” en materia de “contratos del Estado y de las personas de derecho público” suscritos con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, en el cual se dispone que en el texto de los mismos

¹⁴ Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “El régimen de las personas jurídicas estatales político-territoriales en la Constitución de 1999,” en *El Derecho constitucional y público en Venezuela. Homenaje a Gustavo Planchart Manrique*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Tinoco, Travieso, Planchart & Núñez, Abogados, Caracas 2003, pp. 99-121.

“debe constar el sometimiento de éstas a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República.” Prevé la norma, sin embargo, que “el Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes” y al “arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley.”

B. Las personas jurídicas estatales de derecho privado

De la propia regulación establecida en la Constitución sobre las “personas jurídicas de derecho público,” se deriva, sin duda, que también hay personas jurídicas estatales que pueden tener forma jurídica de derecho privado, lo que deriva de la forma de su creación y constitución: en el primer caso mediante mecanismos de derecho público regulados en la propia Constitución o en las leyes, y en el segundo caso, mediante los mecanismos regulados en el derecho privado, particularmente en la legislación civil o comercial.

Esta distinción entre las personas jurídicas de derecho público (territoriales o no territoriales) y las personas jurídicas estatales de derecho privado, no sólo se recoge en general en la Constitución (art. 149.I), sino que resulta de la regulación expresa del artículo 219 de la propia Constitución relativa a la obligación del Estado debe fomentar la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. La norma, sin embargo, agrega que bajo el principio de subsidiaridad, el Estado, “por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.” Para ello, el Estado puede establecer personas de derecho privado de capital enteramente estatal o como empresa mixta en asociación con capitales privados, es decir, empresas del Estado.¹⁵

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PRIVADO NO ESTATALES SOMETIDAS POR SU MISIÓN A LAS REGULACIONES QUE DETERMINE EL LEGISLADOR PARA ASEGURAR SU DEMOCRACIA INTERNA

De lo antes expuesto se concluye que en la República Dominicana, como en general en todos los países democráticos, los partidos políticos son personas jurídicas no estatales, constituidas por los particulares con un sustrato personal, no mediante un contrato de sociedad, sino mediante una constitución corporativa, como puede ser también el caso de los sindicatos.¹⁶ Los mismos están regulados en el artículo 216 de la Constitución, que dispone:

“Artículo 216. Partidos políticos. La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:

¹⁵ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Las empresas públicas en el derecho comparado (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado)*, Colección Monografías de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Vol. XXXVI, Caracas 1967; *El régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1980, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981.

¹⁶ 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.

1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia; 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular; 3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana”

Ya en vigencia esta norma, 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).¹⁷

Se trata, por tanto, de una de las personas jurídicas de derecho privado que en el marco del universo de las mismas, en la República Dominicana 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 los hayan calificado, como lo han hecho en sus ponencias José Alejandro Ayuso, Jaime Luis Rodríguez, Julio Cury, Manuel Fermín Cabral y Fernando Flores Giménez, siguiendo la terminología acuñada por el Tribunal Constitucional español (sentencia STC 18/1984 del 7 de febrero de 1984),¹⁸ como *asociaciones privadas de relevancia constitucional*.

En definitiva, como los ha calificado el propio Tribunal Constitucional de la República Dominicana, son “asociaciones políticas,” lo que implican, en sentido positivo, “la titularidad de derechos y obligaciones para el militante, como son el derecho a participar en la vida interna del partido en condiciones de igualdad, y la obligación de coadyuvar al logro de los objetivos partidarios” (Sentencia No. TC/0531/15 de 29 de noviembre de 2015).¹⁹

Por tal razón, según la misma sentencia:

“los partidos, agrupaciones y movimientos políticos están sometidos al control jurisdiccional, de modo que sus normas o actos que lesionen o amenacen con vulnerar derechos fundamentales devienen en un presupuesto objetivo que permite a las y los ciudadanos afectados requerir la intervención contralora de la jurisdicción, a efectos de restaurar su goce o prevenir que sean conculcados” (§ 11.5.h).²⁰

En todo caso, por el ejercicio de sus funciones como “asociación política,” es que se puede entender la imprecisa calificación hecha por el Tribunal Constitucional en otra sentencia No. TC/0192/15 de 15 de julio de 2015, cuando tildó a los partidos políticos como “instituciones públicas,” lo que ha sido calificado por Namphi Rodríguez en su Ponencia, como un “gazapo lingüístico-jurídico” del Tribunal.

En esa sentencia el Tribunal Constitucional afirmó, en efecto, que supuestamente del artículo 216 de la Constitución “se aprecia que el constituyente ha querido dejar claramente establecido

¹⁷ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc000614>

¹⁸ Véase en *Boletín Oficial del Estado* No. 59 de 9 de marzo de 1984, en <http://hj.tribunalconstitucional.es/gl/Resolucion/Show/271>

¹⁹ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc053115>

²⁰ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc000614>

que los partidos políticos son *instituciones públicas*,”²¹ lo cual, de entrada no es correcto como resulta de la sola lectura de la norma; calificación, que por lo demás, tampoco 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 no autoriza, por supuesto, a calificar a dicha institución o persona como “pública.”

De la lectura de la norma del artículo 216 de la Constitución por tanto, solo podría deducirse que los partidos serían tales supuestas “instituciones públicas” conforme a la desafortunada terminología usada por el Tribunal Constitucional solo si se entiende que lo que el Tribunal quiso expresar es 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” (expresión que por lo demás, no aparece en las sentencias como alguno de los ponentes, como Jaime Luis Rodríguez y Eric J. Rafal Pérez, lo dedujeron), ni como “personas jurídicas de derecho público” ni como “personas jurídicas estatales,” pues no lo son, tal como lo enfatiza en su ponencia Manuel Fermín Cabral al insistir que 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 lo expresa la Constitución de México sobre los partidos políticos, que son consideradas como “entidades de interés público” (art. 41.1); en este caso, en el ámbito del ejercicio por los ciudadanos del derecho a la participación política, particularmente en materia de elecciones; pero en el mismo sentido que las universidades que cumplen actividades públicas en el ámbito de la educación superior; o los sindicatos que cumplen actividades públicas en el campo de las reivindicaciones laborales.

Por ello, quizás el propio Tribunal Constitucional mediante sentencia TC/0531/15 de 19 de noviembre de 2015, al referirse y citar a la 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, precisó luego con razón que los partidos son “de naturaleza *no estatal* con base asociativa,” razón por la cual, agregó:

“deben contar con estructuras democratizadoras que garanticen el derecho de sus militantes a intervenir en la vida interna de la agrupación, a efecto de dar cumplimiento al derecho de participación política, lo que implica la legítima aspiración a ocupar un puesto de dirección o de representación dentro de las estructuras partidarias y a no ser removido arbitrariamente de esos.”²²

Ahora bien, en relación con los partidos políticos, y dado su 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; los mismos pueden ser objeto de regulaciones legales que impongan determinadas condiciones y actuaciones, en particular, para asegurar la democracia interna en los mismos.

Sobre los mismos, haré alguna referencia comparada al régimen en Venezuela, antes de referirme al régimen en la República Dominicana.

²¹ Véase en <https://www.scribd.com/document/302207661/Sentencia-TC-0192-15-del-Tribunal-Constitucional>

²² Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc000614>

1. *El régimen jurídico en Venezuela*

En Venezuela, por ejemplo, a pesar de que la Constitución de 1999 eliminó de su léxico la expresión “partidos políticos,” limitándose a regular solo las organizaciones con fines políticos, en su artículo 67 dispuso sobre los mismos, en particular, que:

Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes.”²³

Los partidos políticos en Venezuela, sin embargo, están regulados en una ley preconstitucional, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones del 30 de abril de 1964, reformada en 2010,²⁴ en la cual se los regula como comunidades políticas de derecho privado, o más precisamente, como “agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos” (art. 2).

Se trata, como lo afirmó la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 10 de octubre de 1990, de entidades que si bien son de derecho privado, “forman parte del engranaje con base en la cual se estructuran los órganos representativos de las instituciones del Estado.”²⁵

La importancia constitucional de estas comunidades políticas en Venezuela y en general en todos los países democráticos, deriva de que su constitución resulta del ejercicio del derecho ciudadano de asociación con fines políticos que en Venezuela se establece el citado artículo 67 de la Constitución para “mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección” actuar con la misión de participar en la orientación de la política nacional. Sobre esta exigencia, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia No 38 del 28 de abril de 2004, estableció:

“En tal sentido, se observa que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela orientada por uno de los principios que la informan, como lo es la participación protagónica de los ciudadanos en los asuntos públicos, consagró el derecho a la asociación en organizaciones con fines políticos, cuya estructura debe garantizar métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. A tal fin las organizaciones políticas que se crearen deberán incluir en su ordenamiento interno aquellas normas que desarrollen y garanticen el cumplimiento de este mandato, de igual modo, las ya existentes, tienen el deber ineludible de adaptar sus reglamentos y estatutos a esta exigencia constitucional, en caso de que los dictados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, no garanticen el derecho constitucional referido, y la participación de sus integrantes en su organización y

²³ Véase en *Gaceta Oficial* No. 36860 de 30 de diciembre de 1999. Véase en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>

²⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 27.725 del 30 de abril de 1965; reformada en 2010. Véase en *Gaceta Oficial* No. 6.013 Extra. de 23 de diciembre de 2010. Véase sobre la Ley de 1995: Allan R. Brewer-Carías, “Algunas notas sobre el régimen jurídico administrativo de los partidos políticos en el derecho venezolano”, *Revista de Derecho Español y Americano*, Año X, N° 8, Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1965, pp. 27 a 46.

²⁵ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 108 ss.

funcionamiento. Ello, con el apoyo del recién creado poder electoral que tiene a su cargo, por mandato constitucional, garantizar la participación de los ciudadanos, a través de procesos comiciales transparentes, imparciales, eficientes y confiables, que se celebren, entre otros, en las mismas organizaciones con fines políticos.

Los partidos políticos han de tener, entonces, necesariamente un carácter democrático, la actividad del partido en todo momento debe garantizar, preservar y desarrollar los principios democráticos contenidos en la Constitución, desechando cualquier conducta o práctica que distorsione el carácter democrático exigido por ella, debiendo abstenerse de cualquier método que vulnere las formas establecidas para acceder, ejercer y participar en el sistema político venezolano. Tales principios deben estar garantizados en su seno, es decir, dichas, organizaciones deben asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.”²⁶

Los partidos políticos, en todo caso, como comunidades u organizaciones políticas de ciudadanos, a pesar de que se constituyan para que estos puedan participar, en ejercicio de un derecho político y por métodos democráticos en la orientación de la política nacional, no por ello dejan de ser personas jurídicas de derecho privado, aun cuando su constitución y la adquisición de personalidad jurídica, como sucede en Venezuela y en general en el derecho comparado, no se produce con el registro del acta constitutiva en el registro de sociedades (Oficina Subalterna de Registro Civil), sino mediante su inscripción en el Consejo Nacional Electoral. En tal sentido, la Ley de Partidos Políticos dispone que hecha la inscripción del partido político, el Consejo Supremo Electoral debe proceder a comunicarla a los interesados y a publicarla en la *Gaceta Oficial* de la República (art. (art. 10, 16, 19), de manera que “desde la fecha de la publicación de su registro el partido adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en toda la República o en todo el territorio de la Entidad Regional según el caso” (art. 21).

Ahora bien, por el hecho de precisamente tener fines políticos, no debe dejar de mencionarse que en la jurisprudencia se ha planteado la duda sobre si los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público o personas jurídicas de derecho privado. En efecto, el rango constitucional de la consagración de los partidos políticos como instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en la orientación de la política nacional, que también estaba en la Constitución de 1961 llevó incluso a la antigua Corte Suprema de Justicia, siguiendo una doctrina sentada por el Consejo Supremo Electoral en 1970, a considerar a los partidos políticos desde el punto de vista histórico, sociológico y de la ciencia política, como “asociaciones políticas”, “asociaciones de derecho público”, “entes de carácter público” o “entes jurídicos de derecho público,”²⁷ considerando, por tanto, que le correspondía a cualquier ciudadano el derecho de denunciar ante el Consejo Supremo Electoral las infracciones en que a su juicio hubiera podido incurrir un partido determinado y, en consecuencia, que correspondía al

²⁶ Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002, pp. 333 ss.

²⁷ Véase sentencia de la Sala Político Administrativa del 30 de enero de 1973, en *Gaceta Oficial* N° 30.112 del 26 de mayo de 1973 y en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930–1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, t. I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, pp. 571 y ss.

Consejo Supremo Electoral, en virtud de sus atribuciones, velar por que se cumplieran las exigencias legales en cuanto a la constitución y funcionamiento de los partidos políticos.²⁸

Precisamente por ello, requerida la intervención del Consejo Nacional Electoral con motivo de denuncias sobre infracciones en que pudieran incurrir los partidos políticos, las decisiones que adopta el ente rector del poder electoral se consideran actos administrativos recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa y, por tanto, sujetas al control judicial de constitucionalidad y legalidad por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.²⁹ Sin embargo, los actos y decisiones adoptados por los propios partidos políticos, en cambio, no pueden considerarse en el derecho administrativo venezolano como actos administrativos que pudieran ser recurribles directamente en vía contencioso administrativa, pues los partidos políticos, por más que puedan considerarse bajo el ángulo del derecho constitucional y de la ciencia política como comunidades u organizaciones políticas (“asociaciones políticas” en la terminología histórica de la antigua Corte Suprema), no son personas jurídicas de derecho público ni ejercen prerrogativa pública alguna en relación a sus afiliados.

Así lo precisó la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 28 de agosto de 1989, al indicar que “ni la previsión constitucional ni la definición misma que da de partidos políticos nuestro derecho positivo, en modo alguno permite configurarlos como personas jurídicas de derecho público”, pues los mismos “ni forman parte de la estructura de la Administración Pública, ni han sido creados por actos de poder público”, agregando:

“Tampoco nos encontramos frente al supuesto de personas jurídicas de derecho privado, a las cuales el legislador las haya habilitado para dictar actos administrativos, como ocurre excepcionalmente en el supuesto previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por lo que respecta a las fundaciones y empresas del Estado las cuales, no obstante tratarse, por su forma, de personas jurídicas de derecho privado, se encuentran habilitados expresamente para dictar las decisiones correspondientes en materia de averiguaciones administrativas. Tal prerrogativa, en virtud del carácter aislado no es susceptible de convertirlas en personas de derecho público.

Todo lo anterior lleva a esta Corte a la conclusión de que los partidos políticos, no obstante la muy importante y decisiva participación en la vida pública del país, son personas jurídicas de derecho privado, cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como actos administrativos. Cualquier divergencia que surja con motivo de una decisión del partido político o de uno de sus órganos, y la cual dé lugar al menoscabo de los derechos o intereses de un particular, debe ser sometida a la consideración del Consejo Supremo Electoral de conformidad con las previsiones correspondientes establecidas en la Ley de Partidos Políticos. En consecuencia, el acto administrativo será, precisamente, la decisión que al respecto adopte el Consejo Supremo Electoral y éste sería el acto impugnabile por la vía del contencioso administrativo, sujeto al control judicial de constitucionalidad y de legalidad por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corte debe entonces concluir que los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público, ni pueden considerarse que ejercen potestades de poder público, pues el

²⁸ Véase sentencia de la Sala Político Administrativa del 30 de enero de 73, *Gaceta Oficial* N° 30.112 del 26 de mayo de 1973.

²⁹ Así se estableció, entre otras, por la sentencia de dicha Sala del 26 de junio de 1968, *Gaceta Forense* N° 60, Ministerio de Justicia, Caracas 1960, pp. 189 a 197.

papel que la Constitución les asigna a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional no es susceptible de calificar de prerrogativa lo que simplemente es una función, aunque sí, de gran relevancia para el desarrollo de la vida pública del país.”³⁰

Como consecuencia, consideró la Corte contencioso administrativa en Venezuela que los partidos políticos en el régimen constitucional y legal venezolano, son personas jurídicas de derecho privado, de las que el artículo 19.3 del Código Civil califica como “corporaciones,” las cuales en virtud del papel político que la Constitución y la Ley de Partidos Políticos les asignan, están sometidas a las regulaciones que establezca el Legislador y al control del Consejo Nacional Electoral, cuyos actos de control, por supuesto, son actos administrativos; pero no resultando de ello, de manera alguna, que los partidos políticos puedan dictar por sí mismos actos administrativos, pues no ejercen prerrogativa pública alguna.

Esta jurisprudencia, sin embargo, varió a raíz de la promulgación de la Constitución de 1999 y de la creación en ella tanto del Poder Electoral como de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. En cuanto al Poder Electoral, al mismo se le atribuyó expresamente la potestad de organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos (art. 293.6), y la Ley Orgánica del Poder Electoral³¹ precisó las funciones de control del Consejo Nacional Electoral sobre dichas organizaciones. En cuanto a la Sala Electoral del Tribunal Supremo, a la misma se atribuyó la jurisdicción contencioso electoral (art. 297), y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 se le atribuyó competencia para “Conocer los recursos que se ejerzan contra actos, actuaciones y omisiones relacionados con la constitución, denominación, funcionamiento y cancelación de las organizaciones políticas, con la designación de miembros de organismos electorales, con el Registro Electoral Permanente, con la postulación y elección de candidatos a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional” (art. 5º, párrafo 1º.45).

Al no establecerse entre los objeto de impugnación si se trataba sólo de actos administrativos del Consejo Nacional Electoral o de actos de los partidos políticos, esta posibilidad quedó abierta, como resultó incluso de la jurisprudencia sentada por la misma Sala Electoral en sentencia No. 38 del 28 de abril de 2004, en la cual conoció de la impugnación de un reglamento para la elección de precandidatos de un partido político (Movimiento al Socialismo) para las elecciones del año 2000, aprobado por la Dirección Nacional de dicho partido, por supuesta violación del artículo 67 de la Constitución en cuanto a los “métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección” de los partidos.

La Sala consideró que el nuevo esquema constitucional:

“impone a estos organismos, en el ejercicio de tal facultad, el recato y prudencia necesaria que garantice que la voluntad de sus respectivos colectivos se exprese en forma diáfana, evitando con ello la tentación de convertirse en instrumentos confiscatorios de la expresión o voluntad popular, en consecuencia, los candidatos deben ser seleccionados de conformidad con el proceso eleccionario interno instaurado en el que participen sus integrantes.”

En el caso concreto, en el cual el reglamento impugnado disponía elecciones en un sistema de segundo hasta cuarto grado de elección, la Sala constató:

³⁰ Véase en *Revista de Derecho Público* N° 39, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1989. pp. 149 a 151.

³¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.573 del 19 de noviembre de 2002.

“Ahora bien, cabe destacar que el artículo 67 constitucional, invocado como violado por los recurrentes, no ha limitado a un esquema único eleccionario la escogencia de los candidatos que serán postulados por las asociaciones con fines políticos para los cargos de elección popular, sólo ha establecido que tales organizaciones incorporen en su normativa mecanismos de consulta democráticos que aseguren la participación de todos sus integrantes en dicha selección, por ello considera esta Sala que la exigencia prevista en el referido precepto constitucional ha sido cumplida por el Reglamento impugnado, pues estableció, como se señaló anteriormente, un sistema de elección para los precandidatos en el Movimiento al Socialismo MAS que garantiza la participación de sus integrantes.³²

La ley, por tanto, puede establecer las regulaciones que el Legislador determine y en la forma cómo lo determine, para asegurar la democracia interna de los partidos políticos.

En todo caso, debe indicarse que posteriormente mediante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010, recogiendo en parte la jurisprudencia sentada por la Sala Electoral, se definió más ampliamente la competencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, al incluir en los objetos de impugnación los actos de naturaleza electoral tanto de los partidos políticos, como de todas las otras personas jurídicas de derecho privado corporativas que cumplen actividades de interés público:

“1. Conocer las demandas contencioso electorales que se interpongan contra los actos, actuaciones y omisiones de los órganos del Poder Electoral, tanto los que estén directamente vinculados con los procesos comiciales, como aquéllos que estén relacionados con su organización, administración y funcionamiento.

2. Conocer las demandas contencioso electorales que se interpongan contra los actos de naturaleza electoral que emanen de sindicatos, organizaciones gremiales, colegios profesionales, organizaciones con fines políticos, universidades nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil.”³³

2. *El régimen en República Dominicana*

En una orientación similar a la Constitución venezolana de 1999, pero con un desarrollo más destacado, en el artículo 216 de la Constitución de la República Dominicana se garantiza la libertad de la “organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos” con sujeción a los principios establecidos en la Constitución, disponiéndose en forma expresa que:

“Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son: 1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia; 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular; 3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.”

El rol de los partidos políticos en el funcionamiento del Estado, además, va más allá de contribuir en el desarrollo de las elecciones mediante la presentación de candidatos, haciéndoles participar, por ejemplo en el proceso de planificación de desarrollo del país, al disponerse que el Poder Ejecutivo debe elaborar y someter al Congreso Nacional una estrategia

³² Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002, pp. 333 y ss.

³³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.483 del 9 de agosto de 2010.

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, 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 las normas constitucionales, por tanto, como se destacó, la “conformación y funcionamiento” de los partidos políticos “deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley,” remitiéndose a la ley la regulación correspondiente conforme lo estime el legislador.

Con base en ello, en nuestro criterio no hay duda 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.

Sin embargo, lo anterior es el régimen conforme a la Constitución de 2010, la cual puede decirse que varió sustantivamente el régimen de los partidos políticos.

Con anterioridad, en la Constitución dominicana, desde 1966, en materia de régimen de los partidos políticos, se estableció solamente el principio del artículo 104 que disponía:

“Art. 104.- Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución.”

Con base en esta disposición, y en virtud de que la misma se remite a la ley para regular la organización de los partidos políticos, el Congreso sancionó la Ley 286-04 que estableció un sistema de elecciones primarias mediante voto universal, directo y secreto, de fecha 15 de agosto de 2004, en la cual se dispuso entre otras normas, lo siguiente:

Primero: Se establece el sistema de elecciones primarias mediante el 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;

Segundo: La Junta Central Electoral, dirigirá en coordinación con los partidos y agrupaciones políticas, sus primarias internas a fin de garantizar certámenes democráticos y transparentes a lo interno de las mismas;

Tercero: La Junta Central Electoral y las juntas electorales, organizarán con los partidos y agrupaciones políticas las primarias internas para escoger el, la, los o las candidatos y candidatas, candidatos del orden nacional, congresional y municipal sobre la base del listado de candidatos que fueron inscritos y aceptados de acuerdo a las normas internas de cada partido;

Cuarto: Las convenciones primarias de los partidos políticos partidarias se celebrarán a más tardar cuatro (4) meses antes de las elecciones generales precedentes. Todos los partidos y agrupaciones políticas son convocados a participar dentro del mismo proceso que organiza la Junta Central Electoral, el mismo día, dentro de las mismas horas y a través de sus juntas electorales en coordinación con los partidos políticos.

Párrafo: Para este certamen la Junta Central Electoral, usará los mismos colegios electorales utilizados en las elecciones generales y el padrón correspondiente."³⁴

Esta Ley fue impugnada ante la antigua Corte Suprema de Justicia, mediante acción directa de inconstitucionalidad ejercida por la *Fundación Derecho y Democracia, Inc.*, la cual mediante sentencia de 15 de marzo de 2005 (caso acción nulidad de la Ley 286-04) estimó entre otros argumentos, que la misma 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, al encargar a la Junta Central Electoral para dirigir esas convenciones, mediante la instalación de los doce mil quinientos (12,500) colegios electorales extendidos por todo el país que conforman las Asambleas Electorales, que sólo deben reunirse de pleno derecho, de acuerdo con la Constitución, para la elección de determinados funcionarios, pero nunca para elegir candidatos de partidos políticos, ni para celebrar primarias simultáneas.”³⁵

Sin embargo, la Corte Suprema, luego de reconocer que en los Estados contemporáneos, incluyendo la República Dominicana, se ha producido “una creciente tendencia a la constitucionalización de los ordenamientos jurídicos de los partidos políticos, dada la determinante influencia que ejercen en el funcionamiento de la vida institucional de los Estados modernos,” destacó en su sentencia que en la Constitución dominicana solo se disponía en el artículo 104, la libertad de “la organización de partidos y asociaciones,” siempre que “sus tendencias se conformen a los principios establecidos” en la Constitución.

Y de ello, dedujo la Corte Suprema, que estando consagrada en el texto constitucional la libertad de organización de los partidos, y nada más, entonces frente a ello se imponía la abstención del Estado de regularlos internamente, indicando que el procedimiento escogido:

“para el control de la función electoral es 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.”³⁶

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, es decir, la que les permitía la nominación de sus candidatos a cargos electivos a través de sus convenciones internas y de conformidad con las disposiciones y *modus operandi* previstos en sus estatutos, resulta indudable que al disponer la nueva legislación que las convenciones primarias de los partidos políticos para la selección de las candidaturas en los niveles presidencial, congresional y municipal, se

³⁴ Síntesis tomada del texto de la sentencia de 15 de marzo de 2005. Véase en http://www.opd.org.do/Documentos-de-referencia-marco-legal/Sentencia%20Suprema_sistema_elec_primarias.pdf

³⁵ 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

³⁶ *Idem*

celebrarán de manera conjunta, [...], vulnera no sólo el principio de la no retroactividad de la ley, establecido en el artículo 47 de la Constitución, que también proclama su necesaria consecuencia al precisar que "en ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior", sino también el derecho que tienen los ciudadanos de asociarse políticamente con la única limitación de que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en la Constitución, al disponer que en lo adelante la escogencia de los candidatos se haría en elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto en la forma que antes se ha indicado y no mediante el tradicional sistema de primarias internas de cada partido."³⁷

Con base en ello, y en otros argumentos de carácter financiero sobre la obligación pecuniaria que resultaba a cargo del Estado por la creación de fondos especiales que generaba la puesta en obra de la ley, concluyó estimando que la Ley impugnada no podía "tener efecto ni validez," declarando que no era conforme con la Constitución.

En nuestro criterio, la 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, que la norma solo establecía la libertad para la organización de los partidos, de ello dedujo el principio absoluto de "la no intervención del Estado en el ámbito del derecho de asociación política de los ciudadanos," y a partir de allí concluyó que habría un supuesto "control de la función electoral" sobre los partidos como "meramente exterior," pero sin decir ni explicitar a cuál mecanismo de control se refería.

Todo ello, sin embargo, cambió a partir de 2010 con la nueva normativa antes mencionada establecida en el artículo 216 de la Constitución de 2010, y que no sólo garantiza de nuevo la libertad de la organización de los partidos políticos," sino que además dispone 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 además habilitó expresamente al Legislador, para regular esta materia relativa a la democracia interna de los partidos mediante Ley, enumerando también de manera detallada los "fines esenciales" asignados a los partidos políticos.

Por tanto, y con base en ello, en nuestro criterio, en la República Dominicana el legislador puede establecer el régimen que estime 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 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), la cual por lo demás en nuestro criterio fue erradamente interpretada.

III. ALGUNAS REFERENCIAS EN EL DERECHO COMPARADO SOBRE LAS REGULACIONES DEL ÁMBITO INTERNO DE LOS PARTIDOS POLITICOS, EN PARTICULAR AL DEL CARÁCTER DEMOCRÁTICO DE SU FUNCIONAMIENTO INTERNO

Siendo los partidos políticos instrumentos del sistema democrático para garantizar una de las formas de participación ciudadana en los procesos democráticos de los países, en particular, mediante la participación en las elecciones, los mismos, también deben tener igualmente carácter democrático en su organización interna.

³⁷ *Idem.*

Por tanto, si bien es cierto que históricamente la regla ha sido que los partidos han sido libres de establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento, la forma de elección de sus autoridades y la forma de selección de sus candidatos a las elecciones nacionales y regionales, la experiencia, también histórica, ha mostrado cómo el desarrollo de la llamada “ley de hierro de la oligarquía” elaborada por Robert Michels (*Los partidos políticos*, 1911)³⁸ y a la cual se refirió Olivo Rodríguez Huerta en su Ponencia, ha conducido a que los partidos políticos, que son las principales instituciones de la democracia, en muchos casos no sean organizaciones democráticas, asegurando en cambio el predominio y permanencia ilimitada de élites de dirigentes en el manejo exclusivo de los mismos, defendiendo sus propios intereses por sobre los de su militancia; incluso como ha destacado Daniel Zovatto, “imponiendo limitaciones u obstáculos a los afiliados para el ingreso a los órganos de dirección.”³⁹

Reaccionando contra dicha “ley de hierro de la oligarquía” partidista, precisamente, el Legislador ha establecido, en algunos países normas precisas para asegurar la democracia interna dentro de su seno, estableciendo normas precisas para garantizar la participación efectiva de sus militantes y personas con afinidad en los procesos internos de selección de sus autoridades así como de los candidatos de los mismos a las elecciones.

Como lo ha observado Daniel Zovatto, para ello se ha partido del principio de que “la democracia de partidos demanda a su vez la democracia en los partidos,”⁴⁰ lo que a su juicio se concreta, citando a Flavia Freidenberg, en los siguientes aspectos:

“1) mecanismos de selección de candidaturas; 2) protección de los derechos de los afiliados; 3) participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; 4) elección de autoridades; 5) distribución del poder dentro de la organización; 6) responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las élites que componen esos órganos; 7) disciplina de los miembros en el Legislativo; 8) métodos de rendición de cuentas dentro de la organización, y 9) penetración de los grupos sub-representados dentro de los órganos de toma de decisiones del partido, entre otros.”⁴¹

En ese sentido, para la citada autora:

“un partido gozará de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros, a través de mecanismos competitivos; en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios);

³⁸ 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,

³⁹ 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”.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Véase Flavia Freidenberg, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Dieter Nohlen *et al.* (comiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México 1998, 2007, pp. 627-678.

aquellos que piensen distinto puedan expresar sus preferencias sin temor a ser castigados; los candidatos, cargos públicos y autoridades rinden cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo y se dé el respeto de una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.”⁴²

Ese estándar puede decirse que ha ido permeando paulatinamente en América Latina a medida que en nuestros países se ha venido consolidando el régimen democrático, y paralelamente también se ha ido evidenciado la crisis de los partidos, que han dado origen al rechazo y desconfianza ciudadana hacia las asociaciones políticas por las fallas de participación en su funcionamiento interno.⁴³

Dicha crisis de los partidos y la carencia de vías efectivas de representatividad y participación de los militantes y ciudadanos en el proceso político, dominado con frecuencia por las oligarquías partidistas, han sido las que precisamente han provocado la necesidad de que el Legislador haya regulado 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.⁴⁴

En todo caso, las regulaciones en la materia son variadas.⁴⁵

Por ejemplo, en Colombia la Constitución dispone que el Consejo Nacional Electoral solo reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos “que se organicen para participar en la vida democrática del país” (art. 108), prohibiendo al legislador “establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos,” dejando cualquier decisión sobre la organización de mecanismos internos para asegurar democracia interna de los partidos a los estatutos de los mismos. Por ello, el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos solo dispone que la organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos cuando éstos lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias, a los efectos de escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales,” así como para “tomar decisiones con respecto a su organización, interna o variación de sus estatutos.”⁴⁶

⁴² Véase Flavia Freidenberg, “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos,” en *Revista de derecho electoral* (Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica, 2006, núm.1., primer semestre. Véase también en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>

⁴³ Véase por ejemplo sobre Venezuela, lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988, 340 pp.

⁴⁴ Véase Daniel Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA 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.

⁴⁵ Véase sobre muchas de las referencia que siguen en 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

⁴⁶ Véase en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley130-94.html>

En otros países como en México, la Constitución solo establece que mediante ley se establecerán “los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales” (art. 41.IV), dejando en manos del legislador la determinación que estime más conveniente en la materia.

En igual sentido, en Bolivia, la Constitución Política señala en su artículo 2010 que la organización y funcionamiento de los partidos políticos “deberán ser democráticos,” y en cuanto a la elección interna de los dirigentes de los mismos “será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.” A ello, el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos de 1999 agrega que todo partido, al constituirse, debe adoptar un Estatuto Orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.⁴⁷

Algo similar se estableció en El Salvador, en la Ley de Partidos Políticos de 2013, en la cual se indicó que las elecciones de autoridades partidarias y de candidatos a cargos de elección popular debían regirse por normas de democracia interna estipuladas en el estatuto partidario, sin indicar específicamente cuáles debían ser los mecanismos. Sin embargo, en ese país, la Sala Constitucional de la Corte Suprema al decidir una acción de inconstitucionalidad or omisión mediante sentencia de 22 de agosto de 2014,⁴⁸ resolvió que la Asamblea Legislativa debía reformar la Ley de Partidos Políticos entre otros aspectos, para que democratizen sus procesos de elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, considerando que la misma ignoraba lo dispuesto en los artículos 72 y 79 de la Constitución, que establecen los derechos ciudadanos para optar a cargos públicos y el derecho al sufragio. En esto, la Sala para decidir, recordó lo que establece el artículo 85 de la Constitución en cuanto a que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno y por lo tanto, deben garantizar que los principios de la democracia representativa, donde la mayoría de una población determinada decide quiénes los representan, se encuentren plasmados en sus normas, en su organización y en su funcionamiento interno.

A pesar de que la Sala Constitucional fijó fecha para que las reformas a la Ley fueran sancionadas por la Asamblea Nacional, solo fue en 2015 cuando la Asamblea anunció que había aprobado reformas⁴⁹ a fin de fortalecer la democracia interna dentro de los partidos políticos, así como la transparencia en sus procesos internos y el respeto de la voluntad de sus afiliados. Las reformas contemplaban, entre otros, la participación de los miembros o afiliados de los partidos en procesos de elecciones internas, en dos modalidades, primero, como elector, para garantizarle el derecho al voto libre, directo, igualitario y secreto; segundo, como candidato, ya sea para cargos a dirección partidaria o cargos de elección popular; y fueron anunciadas como “correctas para llenar un vacío de regulación sobre democracia interna.”

Las reformas a la Ley, sin embargo, nunca se publicaron y sigue vigente la Ley de Partidos de 2013.

⁴⁷ Véase en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/22568>

⁴⁸ Véase las referencias en “Sala de lo Constitucional ordena que partidos se democratizen y transparenten su financiamiento, en *El faro*, 27 de agosto de 2014, en <https://elfaro.net/es/201408/noticias/15865/>

⁴⁹ Véase la información en “Autorizan reformar Ley de Partidos Políticos para fortalecer su democracia interna,” Octubre 2015, en <https://www.asamblea.gob.sv/node/1578>

En el Perú, el artículo 35 de la Constitución, al regular a los partidos políticos como organizaciones que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, dispone que su personalidad jurídica deriva de su inscripción en el registro, debiendo la ley establecer “normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos.”⁵⁰

En Ecuador, el Código de la Democracia dispone que el partido político debe definir y reglamentar en su estatuto la modalidad de elección y designación utilizada para la escogencia de sus candidaturas, para lo cual establece tres modalidades: primarias abiertas, primarias cerradas y elecciones representativas a través de sus órganos.

En Chile, el artículo 2 de la Ley 20640 establecía el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes, señalando que los partidos políticos, cuando así lo determinasen sus organismos internos, en conformidad a sus estatutos y a las disposiciones de la ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, podían participar en procesos de elecciones primarias para la nominación de candidatos a cargos de Presidente de la República, Senador, Diputado y Alcalde en la forma y condiciones que establece la ley. Estas previsiones se han reformado mediante la ley sobre partidos políticos, Ley 20915 (promulgada el 13 de abril de 2016) introduciendo cambios en materia de democracia interna y de selección de candidatos

En el caso de Venezuela, al cual ya me he referido, el artículo 67 de la Constitución estableció el principio de que los partidos políticos tienen que funcionar “mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección,” prescribiendo adicionalmente que “sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes.” Esta previsión, sin embargo, no se ha interpretado como excluyente, y en la práctica algunos partidos de oposición recurrieron al mecanismo de elecciones internas abiertas para seleccionar candidatos (por ejemplo, la Mesa de Unidad Democrática, eligió en febrero de 2012 su candidato presidencial en primarias abiertas).

En otros países, en cambio, al igual que se estableció en la mencionada Ley No. 826-04, de 2004 de la República Dominicana, anulada por la antigua Corte Suprema de Justicia, se ha establecido 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 participen en el proceso interno ciudadanos no militantes del partido en cuestión. Es el caso, por ejemplo, de Argentina, donde mediante la Ley 26.571 de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, se modificó la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298, estableciendo en su artículo 19 que:

“Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo

⁵⁰ Véase en <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista.”⁵¹

Como puede apreciarse de los ejemplos que nos muestran los diversos regímenes legales desarrollados en América Latina, en aquellos países en los cuales el Constituyente ha establecido en el texto de la Constitución el principio de la democratización en el funcionamiento de los partidos políticos exigiendo la aplicación de mecanismos para asegurar la democracia interna en los mismos, el desarrollo de tales principios corresponde al Legislador, el cual tiene total potestad para regular dichos mecanismos pudiendo establecer el sistema de elecciones internas, sea cerradas o abiertas, simultáneas o no. Y con ello, como lo observó Olivo Rodríguez Huerta, “no se interfiere en el núcleo duro de la democracia interna.”

Ese es el caso precisamente en la República Dominicana donde respecto de los partidos políticos, como hemos señalado, la Constitución dispone en su artículo 216, primero, que “su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia 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 (que no están establecidos de forma incontestable en ningún manual al uso) para hacer realidad los principios de democracia interna y transparencia en el funcionamiento de los partidos políticos,” teniendo el Poder Legislativo para ello “diferentes opciones.”

Y es con base en ello, como ha sucedido en otros países con regulaciones constitucionales similares, que mediante Ley bien podría el Congreso 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, ahora y entonces, que en la Constitución vigente de 2010, a diferencia de la anterior, si se establece obligatoriamente que la organización y funcionamiento 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 relación con la Constitución de 2010), en mi criterio, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010 no tiene aplicación alguna; y por supuesto no puede considerársela como un *precedente vinculante* carácter que solo pueden tener las sentencias del Tribunal Constitucional después de 2010, como lo han observado, entre otros Ponentes, José Eliseo Almánzar y Nassef Perdomo Cordero; ni puede significar en mi opinión, en caso alguno, que a pesar del cambio constitucional que se operó en 2010, se alegue como lo ha hecho Manuel Fermín Cabral en su Ponencia 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.”

51

Véase en http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Ley_26571_.pdf

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 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 ha sido 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, lo que escapa a la aproximación jurídica al tema que es lo único que he querido hacer en estas notas de 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 para escribir esta notas de presentación.

New York, 20 de febrero de 2018