

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

DICTÁMEN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 49.4 DE LA LEY NO. 33-18 DE PARTIDOS, AGRUPACIONES Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS DE FECHA 15 DE AGOSTO DE 2018, Y DEL ARTÍCULO 134 DE LA LEY NO. 15-19 ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE FECHA 20 DE FEBRERO DE 2019, DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

13 de enero de 2020

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela
Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado (1982-2010)
Profesor en la Universidad de Cambridge, UK (1985-1986),
Profesor invitado en la Universidad de París II (1989-1990),
Profesor Adjunto de la Universidad de Columbia (2006-2008),
New York, NY 10065, USA. allabrewercarias@gmail.com
www.allanbrewercarias.com

New York, 13 de enero de 2020

Sr. Temístocles Montás

Presidente del Partido de la Liberación Dominicana (PLD).

Santo Domingo.

1. Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en atención de la solicitud que he recibido de los Doctores Eduardo Jorge Prats y Cristóbal Rodríguez Gómez, de fecha 27 de diciembre de 2017, en la cual me ha solicitado un dictamen en el cual exponga, a la luz de las previsiones de la Constitución de la República Dominicana de 2015, mi opinión jurídica sobre la constitucionalidad del artículo 49.4 de la Ley No. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de fecha 15 de agosto de 2018 (en lo adelante “Ley No. 33-18”), y del artículo 134 de la Ley No. 15-19 Orgánica del Régimen Electoral de fecha 20 de febrero de 2019 (en lo adelante “Ley No. 15-19”).

2. Estudiado detenidamente el asunto que ha sido sometido a mi consideración, mi conclusión es que las mencionadas normas de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 están, en un todo, ajustadas tanto a las previsiones de la Constitución dominicana de 2015 como a las de la Convención Americana de Derechos Humanos, al establecer una regulación específica referida al derecho político institucional que la Constitución asigna a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en el país, consistente en el derecho que tienen de presentar ante las autoridades electorales respectivas, en forma exclusiva, las candidaturas para la elección de cargos de elección. Ese derecho político institucional de los partidos políticos, conforme a la Constitución, es distinto al derecho político individual de los ciudadanos a ser electos, que también regula la Constitución.

3. Ambos tienen el carácter de ser derechos fundamentales en los términos de la Constitución, y ambos pueden ser regulados mediante ley dentro de los límites establecidos en el artículo 72 de la misma; y, por supuesto, las regulaciones referidas a uno de ellos, no puede considerarse, de entrada, como restrictiva al ejercicio del otro, particularmente porque las mismas persiguen fines distintos, siempre que se

formulen sin discriminación, conforme a criterios de razonabilidad y apegados a los principios y valores democráticos que los suportan constitucionalmente.

Nuestra conclusión se basa en los siguientes argumentos:

I. LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

4. El artículo 22 de la Constitución dominicana de 2015, en relación con el status de las personas (Cap. V: Población), además de distinguir entre nacionales y extranjeros, regula expresamente el status del “ciudadano” o de la “ciudadanía,” que es la que corresponde a los dominicanos, en virtud del vínculo político que se establece entre los mismos y el Estado.

5. Los dominicanos, por ello, son quienes “gozan de ciudadanía,” estándoles reservados, conforme a la Constitución, los derechos y deberes políticos para participar en el sistema político de la República, la cual conforme a la Constitución, debe estar organizada como Estado democrático y Social de Derecho (arts. 7, 8), y con un Gobierno que debe ser esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, fundado en la separación de poderes. Ello implica, obviamente, que en la República Dominicana los extranjeros carecen de derechos políticos, y solo podrían en territorio dominicano, ejercer el derecho al sufragio de su país de origen (art. 25.1).

6. La distinción tiene una importancia medular en la Constitución respecto del status de las personas, porque la misma implica una diferenciación en cuanto al ámbito y titularidad de los derechos consagrados en la misma, todos con la categoría de derechos fundamentales o constitucionales.¹

7. Es decir, por una parte, están los derechos fundamentales reservados a los dominicanos que son los derechos políticos individuales, que están básicamente enumerados en el Título I de la Constitución, los cuales, sin embargo, también reciben la calificación de “derechos fundamentales” en el título de la Sección I sobre “los Derechos Civiles y *políticos*,” del Capítulo I (De los Derechos Fundamentales) del Título I (De los Derechos, Garantías y deberes Fundamentales), así estén enumerados en el Título I (por estar reservados a los dominicanos) y no en el Título II.

¹ Como lo ha expresado con razón Eduardo Jorge Prats, desde antes de que se reformara la Constitución en 2010: “No hay que distinguir entre derechos constitucionales fundamentales y derechos constitucionales no fundamentales, porque los derechos son fundamentales desde el momento mismo en que están protegidos a nivel constitucional, regional o internacional.” Véase Eduardo Jorge Prats, *Derecho Constitucional*, Volumen II, Gaceta Judicial, Santo Domingo 2005, p. 28.

8. Y por la otra, están los derechos fundamentales de los cuales gozan todas las personas, es decir, tanto los dominicanos (ciudadanos) como los extranjeros, los cuales se enumeran en la Constitución bajo la denominación general de “derechos fundamentales” en el Capítulo I (De los Derechos Fundamentales) del Título II de la misma, y que comprenden, los derechos civiles, los derechos económicos y sociales, los derechos culturales y deportivos, y los derechos colectivos y del medio ambiente.

9. En la República Dominicana, por tanto, en nuestro criterio, como antes hemos dicho, todos los derechos constitucionales son “derechos fundamentales,” de igual rango y valor, siendo todos protegibles y justiciables conforme a las garantías establecidas en el Capítulo II del Título II, referido a “De las garantías a los Derechos Fundamentales,” que protegen tanto a los derechos fundamentales exclusivos de los dominicanos (derechos políticos) como a los derechos fundamentales que corresponden a todas las personas, incluidos los dominicanos (derechos civiles, económicos y sociales, culturales y deportivos, colectivos y del medio ambiente).

10. En la Constitución de la República Dominicana, en realidad, a pesar de que se haya usado la expresión “derechos fundamentales,” a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, no ha sido para supuestamente distinguirlos de “otros” derechos constitucionales que no calificarían como “fundamentales.” Esa distinción, introducida desde mitades del siglo pasado en ciertas Constituciones europeas como la de la República Federal de Alemania, y luego en la de España, y seguida en alguna forma en Constituciones latinoamericanas como las de Chile y Colombia, se estableció en ellas, efectivamente, para buscar identificar una categoría de derechos constitucionales que eran los que podían ser objeto de protección mediante la acción protección o de amparo constitucional. En esos sistemas, en consecuencia, solo los derechos constitucionales calificados como “fundamentales” serían los protegibles mediante la acción de amparo o protección constitucional, careciendo los otros derechos de tal protección.²

11. Esa distinción por supuesto, no tiene ninguna aplicación en República Dominicana, como tampoco lo tiene en el resto de los países latinoamericanos, donde todos los derechos constitucionales son protegibles y justiciables mediante las garantías constitucionales, incluida la acción de amparo.³

² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional protection of Human Rights in Latin America. A Comparative Study of the Amparo Proceedings*, Cambridge University Press 2009, pp. 223-227.

³ Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, *El proceso de Amparo en el derecho constitucional comparado de América Latina*, Gaceta Jurídica, Lima 2016, pp. 49 ss.; y “La acción de amparo en Venezuela y su universalidad,” en José de Jesús Naveja Macía (Coordinador), *Génesis, Desarrollo y Actualidad de Amparo en América Latina*, Tomo I, Ediciones Ilcsa, Tijuana México, pp.109-141 ,

12. En consecuencia, todas las garantías y mecanismos de tutela y protección establecidas en los artículos 68 y siguientes de la Constitución de la República Dominicana, se aplican para todos los derechos constitucionales, como derechos fundamentales y, por supuesto, tanto a los derechos reservados a los dominicanos como son lo derechos políticos, como el resto de los derechos fundamentales que corresponden a todas las personas.

II. EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA

13. En cuanto a los derechos políticos en la Constitución de la Republica Dominicana, entre los mismos pueden destacarse básicamente tres categorías que son: los derechos políticos colectivos, los derechos políticos individuales y los derechos políticos institucionales.

14. En primer lugar están los derechos políticos de carácter colectivo, que son todos los derivados de los principios fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución sobre la organización del Estado y del gobierno, pudiendo identificarse entre ellos: (i) el derecho a la supremacía de la Constitución (art. 6); (ii) el derecho a la democracia, es decir, el derecho a que la Republica esté organizada como Estado democrático y Social de Derecho (arts. 7, 8) y a que el Gobierno de la Nación sea esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, fundado en la separación de poderes (art. 4); (iii) el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes (art. 22.3, 97); y (iv) el derecho a que el Estado proteja los derechos de las personas conforme a los valores universales de la dignidad humana (art. 7,8, 38).

15. En segundo lugar están los derechos políticos individuales, los cuales, conforme a la Constitución, son: (i) el derecho a la nacionalidad (art.18); (ii) el derecho a la participación política en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos, es decir, el derecho a votar para elegir representantes populares (art. 2, 22.1; 77,); (iii) el derecho a ser electo para los cargos públicos que establece la Constitución (art. 22.1; 39.5); (iv) el derecho a votar sobre los asuntos que se propongan mediante referendo (art. 22.2); (v) el derecho a formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto (art. 22.4); (vi) el derecho a denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo (art. 22.5); (vii) el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos, en particular en partidos, agrupaciones y movimientos políticos (art. 216); y (viii) el derecho de exigir que los legisladores rindan anualmente informe de su gestión (art. 92).

16. En tercer lugar, están los derechos políticos institucionales, que la Constitución asigna a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos a los

efectos de garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia, y de contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, como son: (i) el derecho de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, respetando el pluralismo político, de formular las propuestas de candidaturas a los cargos de elección popular (art. 216.2); (ii) en particular, el derecho de los partidos o agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales de hacer la presentación de candidaturas a las elecciones municipales y de distritos municipales para alcalde o alcaldesa, regidores o regidoras, directores o directoras y sus suplentes, así como los vocales, de conformidad con la Constitución y las leyes que rigen la materia (art. 201.II); (iii) el derecho de los partidos políticos, a través de su organismo superior, de presentar al Senado y a la Cámara de Diputados la terna necesaria para la escogencia, en caso de vacante de senadores o diputados, de sus sustitutos (art. 77.1); (iv) el derecho de los partidos políticos, en caso de falta definitiva del Presidente y Vicepresidente de la República, cuando los hubieren postulado, de presentar las ternas ante la Asamblea Nacional para que esta proceda a escoger los sustitutos (ar 129.6); (v) el derecho de los partidos o bloque de partidos diferente al del Presidente del Senado o Presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría, de que se escoja entre sus senadores o diputados, uno, en cada caso, para integrar el Consejo Nacional de la Magistratura (art. 178.3 y 4); y (vi) el derecho de los partidos políticos a ser consultados por el Poder Ejecutivo, sobre la estrategia de desarrollo que definirá la visión de la Nación para el largo plazo, antes de someterla al Congreso Nacional (art. 241).

17. En esta forma, en la República Dominicana, en forma distinta a la situación existente en muchos otros países, los partidos políticos no solo se regulan constitucionalmente como resultado del ejercicio del derecho político individual de los ciudadanos a constituirlos y a asociarse en los mismos,⁴ sino como sujetos de derechos políticos institucionales en sí mismos, al asignársele, a los partidos, por ejemplo, el derecho político exclusivo de postular los candidatos a las elecciones.

18. Por ello, el Tribunal Constitucional en su Sentencia No. TC/0006/14 de 14 de enero de 2014, identificó con precisión a los partidos políticos, como “espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos,” que se han convertido, de acuerdo con la Constitución (art. 216), “en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular

⁴ Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “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.

y desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad” (par. 10.2.n).⁵

19. En este respecto, debe recordarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había observado que “en el derecho electoral comparado la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras: mediante el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, o bien el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes.”⁶ En el caso de la República Dominicana, la Constitución se alinea en el primer sistema, dando consagración al derecho político institucional exclusivo de los partidos políticos a presentar las candidaturas para los cargos de elección popular; régimen que, por lo demás, la propia Corte Interamericana ha considerado que no “constituye una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana.”⁷

20. Como todos los derechos constitucionales o fundamentales, de acuerdo con el artículo 74.2 de la Constitución, el ejercicio de los derechos políticos individuales e institucionales puede reglamentarse y regularse por ley, en los casos permitidos por la misma, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.

21. Y en cuanto al derecho político institucional de los partidos políticos para presentar candidaturas a los cargos de elección popular, en consecuencia, el mismo se puede regular, siendo lo esencial de la regulación, como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se “haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad.”⁸

III. CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

22. La distinción entre derechos políticos colectivos y derechos políticos individuales, no sólo ha quedado inserta en los textos de las Constituciones

⁵ Véase en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc000614>

⁶ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 198. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

⁷ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 205. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

⁸ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 201. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

contemporáneas, como se evidencia en el caso de la Constitución de República Dominicana, sino que también ha tenido su consagración en el ámbito interamericano en los diversos instrumentos internacionales obligatorios para los Estados miembros.

23. La importancia de estos instrumentos, además, en los países democráticos del Continente americano se ha visto reforzada progresivamente con el otorgamiento a los mismos, en el ámbito interno y en los propios textos constitucionales, de rango constitucional, como es precisamente el caso de la República Dominicana donde el artículo 74.3 de la Constitución de 2015 dispone que:

“3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.”;

24. Ahora bien, en materia de derechos políticos colectivos, la Carta Democrática Interamericana adoptada en el seno de la organización de Estados Americanos en 2001, ha sido la que ha regulado a la democracia, no sólo como un régimen político, sino como un derecho ciudadano colectivo a la misma,⁹ el cual se agrega a los clásicos derechos políticos individuales, como el derecho al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos y, más recientemente, a la participación política, que también han tenido consagración expresa internacional.

25. La Carta Democrática Interamericana, la cual, si bien no tiene la forma de tratado internacional ni tiene el carácter vinculante de los mismos, ha sido considerada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el elemento

⁹ Véase sobre esto, nuestros trabajos: Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo: Sobre el derecho a la democracia y el control del poder”, al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 19 ss.; “Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia”, en *VNIVERSITAS, Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, N° 119, Bogotá 2009, pp. 93-111; “Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia,” en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94; y en Allan R. Brewer-Carías *Sobre la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2019, pp. 154 ss., 208, 238, 447, 481, 549. Véase igualmente : Jesús Caldera Ynfante, *La Democracia integral. Un derecho fundamental, Hacia el logro de la dignidad humana, el proyecto de vida valioso y la felicidad social*, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá 2018.

de relación en el sistema interamericano, “entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos,”¹⁰ lo que conlleva, conforme a los principios de interpretación progresiva en materia de derechos humanos a que progresivamente comience a integrar el bloque de constitucionalidad. Y es precisamente, a tal efecto, que en ella encuentra consagración general ese derecho colectivo a la democracia que está a la base de todas las Constituciones democráticas, como el derecho que todos los ciudadanos tienen en los países democráticos a la existencia de un régimen político en el cual se garanticen todos los *elementos esenciales* de la misma a que se refiere su artículo 3 de la Carta. Ello implica, en consecuencia, que además (i) del derecho al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; conforme a la Carta Interamericana los ciudadanos tienen los siguientes otros derechos políticos colectivos: (ii) el derecho de acceso al poder y a su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; (iii) el derecho a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; (iv) el derecho al funcionamiento de un régimen plural de partidos y organizaciones política;s y (v) el derecho a la separación e independencia de los poderes públicos.

26. A esos derechos políticos colectivos, se agregan también conforme al artículo 4 de la propia Carta Democrática Interamericana, otros derechos de la misma categoría, que son, además (vi) del derecho al respeto de los derechos sociales y (vii) del derecho el respeto de la libertad de expresión y de prensa, los siguientes que también corresponden colectivamente a todos los ciudadanos: (viii) el derecho ciudadano a la transparencia de las actividades gubernamentales; (ix) el derecho ciudadano a la probidad y a la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; (xi) el derecho ciudadano a la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y (xii) el derecho ciudadano al respeto al Estado de derecho por parte de todas las entidades y sectores de la sociedad, lo que implica, en definitiva, (xiii) el derecho ciudadano al control del ejercicio del poder.

27. Todos esos nuevos derechos políticos colectivos que derivan del derecho a la democracia, por supuesto que también se han desarrollado en las Constituciones, como es el caso antes analizado en la República Dominicana, con la característica, por supuesto, de ser también derechos justiciables.

28. Como lo hemos expuesto en otro lugar:

“Lo importante de todo esto es que en un Estado de derecho, un tribunal constitucional, además de salvaguardar la supremacía constitucional, también tiene la misión de velar por la vigencia de los principios del Estado de derecho,

¹⁰ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 142. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

tal como lo explicó hace años Manuel García Pelayo, al considerar al tribunal constitucional como “un órgano constitucional destinado a dar plena existencia al Estado de derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución.”¹¹ Es decir, un órgano constitucional que debe garantizar la vigencia de los principios constitucionales que rigen la organización política de la sociedad, entre los cuales están, precisamente, los que conforman un Estado de derecho, que son, entre otros, el principio de la soberanía popular, el principio democrático representativo, el principio de la alternabilidad del gobierno, el principio de la separación de poderes, el principio del ejercicio del poder sometido a controles, el principio del pluralismo político, el principio de la primacía de la dignidad humana y de garantía de los derechos del hombre, el principio de la responsabilidad del Estado y de los gobernantes, y el principio de la subordinación de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.”¹²

29. Esos principios, que son a la vez derechos colectivos, forman parte de lo que Tomás Paine, el gran ideólogo de la Revolución Norteamericana de independencia en 1776, calificó, frente a las Monarquías absolutas hereditarias donde no cabía para nada, por ejemplo, la alternabilidad en el gobierno; como parte del “sistema representativo” el cual consideró “como la invención de mundo moderno.”¹³

30. Fue en ese contexto de los gobiernos republicanos representativos que se formaron todas las democracias occidentales sobre la base de dos derechos políticos: primero, el derecho colectivo del pueblo a la democracia y a la representación, el cual a veces se nos olvida; y segundo, los derechos políticos individuales de los ciudadanos a elegir sus representantes y a ser electos, que son los que más se manejan.

31. Estos derechos políticos individuales, que antes hemos identificado también en la Constitución de la República Dominicana, son los únicos que se regulan en la

¹¹ Véase M. García Pelayo, “El Status del Tribunal constitucional,” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 1, Madrid, 1981, p. 15.

¹² Véase Allan R. Brewer-Carías, “Jurisdicción constitucional en el contexto latinoamericano y democracia: El rol del Juez Constitucional en el dilema entre el derecho a la democracia y la reelección presidencial,” conferencia en el *Seminario Trigésimo Aniversario de la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, San José, Costa Rica, 5-27 de septiembre de 2019. Véase en Allan R. Brewer-carías, *Sobre la democracia*, Editorial Jurídica venezolana, 2019, pp. 448-449.

¹³ Véase Manuel García de Sena, *La independencia de Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*, (1811), edición conmemorativa del Bicentenario de la Constitución de los Estados Unidos de América, (Estudio preliminar de Pedro Grases), Ministerio de Relaciones Exteriores Caracas 1987, p. 454

Convención Americana de Derechos Humanos, la cual conforme al artículo 74.3 de la Constitución dominicana también tiene jerarquía constitucional.

32. Dicha Convención, en efecto, en su artículo 23.1 distingue y garantiza los siguientes derechos políticos individuales a las personas: (i) el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (ii) el derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y (iii) el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Dicho artículo 23 de la Convención Americana, como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “se refiere a los derechos de los ciudadanos y reconoce derechos que se ejercen por cada individuo en particular.”¹⁴ De allí la calificación que hemos hecho de los mismos como derechos políticos individuales.

33. Estos derechos, en particular, el segundo (derecho a elegir y ser electo), coincide con los regulados en la Constitución dominicana (art. 22.1), como antes hemos comentado, y los otros complementan los enunciados en la misma, destacándose el derecho de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas para desempeñar cargos administrativos, que no está expresado en esa forma en la Constitución Dominicana.

34. Entre todos esos derechos políticos individuales que se enumeran en la Convención Interamericana, pueden establecerse muchas distinciones, pero una básica entre ellos es la que deriva de su vinculación esencial o no al principio democrático representativo. Así, todos los que se enumeran expresamente en la Constitución de la República Dominicana 2015, como propios de la ciudadanía, y los tres primeros enumerados en la Convención Americana, están sin duda estrechamente vinculados al principio democrático, siendo manifestación concreta del ejercicio de los derechos de participación política por los ciudadanos vinculados con la democracia participativa y representativa, en particular, los derechos al sufragio, es decir, el derecho de votar y elegir representantes, y el derecho a ser electo como representante popular.

35. En cambio, el último de los derechos enumerados en la Convención Americana (artículo 23.1.c), que también se puede considerar que deriva de las previsiones constitucionales, de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas para desempeñar cargos administrativos, no necesariamente tiene vínculo esencial con el principio democrático, pues se trata del derecho a acceder a las funciones públicas y ejercer cargos públicos no electivos.

¹⁴ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 154. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

36. Esta distinción tiene particular importancia a la hora de determinar la posibilidad y el ámbito de las restricciones al ejercicio de los derechos, pues en el caso de todos los derechos políticos individuales enumerados en la Constitución de 2015 y los tres primeros derechos enumerados en la Convención Americana, las restricciones implican, en definitiva, una restricción al principio democrático; y, en cambio, en el último de los derechos enumerados en la Convención Americana, y que se deduce de las previsiones de la Constitución dominicana, las restricciones que puedan establecerse al ejercicio de cargos públicos no afectan en su esencia el principio democrático.

IV. LAS RESTRICCIONES AUTORIZADAS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE A LOS DERECHOS POLÍTICOS INDIVIDUALES

37. En la Constitución de la Republica Dominicana, para todos los derechos constitucionales o fundamentales, incluyendo los derechos políticos, se ha previsto, primero, un completo sistema de garantías constitucionales (Capítulo II del Título II) materializadas en los siguientes mecanismos de tutela y protección constitucionales: (i) tutela judicial efectiva (art. 69); (ii) acción de habeas data (art. 70); (iii) acción de habeas corpus (art. 71); (iv) acción de amparo (art. 72); y la garantía objetiva de nulidad por inconstitucionalidad (art. 73).

38. Y segundo, también se han previsto una serie de principios que deben gobernar la aplicación e interpretación de los derechos y garantías constitucionales o fundamentales (Capítulo III, Título II), y que, por supuesto, también se aplican a los derechos políticos, y que conforme al artículo 74 son los siguientes:

(i) El principio de que la aplicación e interpretación de los derechos no puede tener “carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza;”

(ii) el principio de la reserva legal, en el sentido de que “sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;”

(iii) el principio de la jerarquía constitucional otorgado a “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano,” todos los cuales “son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;” y

(iv) el principio de la progresividad, en el sentido de que los poderes públicos deben interpretar y aplicar “las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes

e intereses protegidos por esta Constitución,” entre los cuales está el principio democrático, y en ellos, los derechos políticos colectivos como el derecho a la democracia.

39. En cuanto a la Convención Americana, en materia de restricciones a los derechos políticos individuales, que son los que se enumeran en el artículo 23.1, la misma reafirma el principio de la reserva legal al indicar en el artículo 23.2 que “la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades” políticas enumeradas, agregando que dicha reglamentación sólo puede ser establecida “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.” Como lo ha precisado la Corte Interamericana, esta “disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1, tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.”¹⁵

40. De esta norma resulta, en consecuencia, que las limitaciones (reglamentación) al ejercicio y oportunidades de ejercicio de los derechos políticos individuales sólo pueden establecerse en un Estado en la siguiente forma:

Primero, mediante ley, es decir, mediante el acto normativo que emane del cuerpo representativo del pueblo, integrado por representantes electos mediante sufragio universal y secreto, conforme al artículo 93.1 de la Constitución dominicana.

Segundo, conforme a la Convención Americana, las restricciones a los derechos políticos individuales sólo se pueden establecer basadas en los siguientes motivos indicados taxativamente en la Convención: 1) edad, 2) nacionalidad; 3) residencia; 4) idioma; 5) instrucción; 6) capacidad civil o mental; o 7) condena, por juez competente, en proceso penal.

41. La Constitución y la ley, en efecto, en los diferentes Estados establecen una determinada “edad” para ser electo como representante según el cargo electivo. Por ello, en diversos artículos de la Constitución dominicana se establecen edades diferentes para ser electo y para ocupar cargos: así, para ser electo Senador o Diputado (25 años, arts. 79, 82) y para ser electo Presidente (30 años, art. 123.2).

42. La “nacionalidad” del país en cuestión se requiere en la ley, en general excluyéndose a los extranjeros del ejercicio de dichos derechos. En República

¹⁵ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 155. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

Dominicana es la Constitución la que exige tener la ciudadanía y, por ende, la nacionalidad dominicana, para poder ejercer los derechos políticos individuales.

43. Ciertas condiciones de “residencia” son requeridas en general por la ley para la elección para cargos de representación popular, generalmente en las elecciones locales.

44. Particularmente, para el ejercicio de funciones públicas en ciertos cargos administrativos o judiciales, la ley requiere de determinado grado de “instrucción” o de títulos profesionales.

45. Finalmente, en cuanto a la “capacidad civil o mental,” se trata, en general, de un asunto relativo a la capacidad regulada en la legislación civil, consistente por ejemplo en la figura de la interdicción civil que sólo puede ser declarada judicialmente para la realización de actos de la vida civil, lo cual se extiende en común a la inhabilitación para el desempeño de cargos de elección popular o cargos administrativos.

46. En el caso del último de los motivos que conforme a la Convención la ley podría regular para restringir el derecho a ser electo para cargos de representación popular, consistente en “condena, por juez competente, en proceso penal,” la misma consista en la inhabilitación para el ejercicio del derecho, que en general se establece mediante ley en relación con los ciudadanos como resultado de una “condena” penal impuesta a los mismos, la cual conforme a la previsión expresa de la Convención sólo puede consistir en una sanción pronunciada en un “proceso penal” mediante decisión que debe emanar de un “juez competente.”

47. Esta es precisamente la situación en República Dominicana, donde es la Constitución la que establece la exigencia general de que se trate de personas hábiles en derecho, es decir, que estén en “pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos” (art. 79, art. 123), de manera que solo quedan excluidos del ejercicio del derecho político a ser electo, los dominicanos que no estén en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, por ejemplo, por haber sido declarados judicialmente entredichos civilmente o inhabilitados políticamente, como resultado de una condena penal.

48. Conforme a la Convención Americana, la restricción al principio democrático de elegir y ser electo es un asunto exclusivo del Poder Judicial, que sólo puede adoptarse por un “juez penal competente,” mediante un “proceso penal,” en el cual se “condene” a un ciudadano por delitos o faltas regulados y tipificados en el Código Penal o en leyes penales especiales, y que impliquen o conlleven la inhabilitación política del condenado.

49. Las disposiciones de la Convención Americana, por supuesto, no sustituyen la sabia norma prevista en el artículo 74.2 de la Constitución dominicana, que también remite a la ley para que el Estado pueda regular “el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, *respetando su contenido esencial y el principio de*

razonabilidad,” en el marco general precisamente del derecho colectivo a la democracia al cual nos hemos referido conforme a los “principios fundamentales” enumerados en el Título I de la Constitución; norma que, por su parte, es compatible con la otra previsión de la Convención Americana que en esta materia de regulación y restricción de los derechos es esencial tener en cuenta, al disponer en el artículo 32.2 referido a la “correlación entre deberes y derechos,” que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, *por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*”

50. Por ello, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia dictada en el Caso *Castañeda Guzmán vs. México* en fecha 6 de agosto del 2008, al analizar las previsiones del artículo 23.1.b de la Convención fue muy clara al establecer el criterio de que más allá de las características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular):

“la Convención Americana no establece modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales *los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.*”¹⁶

51. En otros términos, y de acuerdo a lo establecido en la misma sentencia de la Corte Interamericana antes mencionada:

“el sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales *regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.*”¹⁷

¹⁶ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 149. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

¹⁷ Véase CIDH Caso *Castañeda Guzmán Vs. México* en 6 de agosto del 2008, par. 166. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

52. La norma del artículo 23.2 de la Convención Americana, sin embargo, a veces se ha querido interpretar sin tomar en cuenta esta correlación que regula el artículo 32.2, aplicada a los valores y principios democráticos que cada Constitución regula, para hacer prevalecer derechos políticos individuales, como el derecho a ser electo, sobre derechos políticos colectivos que responden a “*las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*” como son las derivadas del derecho a la democracia, el derecho al gobierno representativo o el derecho a la alternabilidad republicana.

53. Y así, en particular en regímenes autoritarios, algunos Tribunales Constitucionales han llegado a declarar, incluso, la supuesta existencia de un pretendido “derecho a la reelección” que derivaría de la norma de la Convención Americana, que no podría restringirse para garantizar la alternabilidad republicana. Sobre ello nos hemos ocupado en otro lugar,¹⁸ destacando, por ejemplo, los casos resueltos por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Nicaragua, a pesar de la prohibición constitucional expresa de la reelección, mediante sentencia de N° 504 del 19 de octubre de 2009;¹⁹ por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Honduras, igualmente en contra de previsiones constitucionales más severas,²⁰ mediante sentencia de 22 de abril de 2015,²¹ en la cual controló la constitucionalidad de la Constitución, e, implicándola, dio preferencia a los derechos políticos individuales a elegir y a ser electo, ante el derecho político colectivo a la democracia y a la alternabilidad republicana; y por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, mediante sentencia No. 84 dictada el 28 de noviembre de 2017, decidiendo

¹⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Jurisdicción constitucional en el contexto latinoamericano y democracia: El rol del Juez Constitucional en el dilema entre el derecho a la democracia y la reelección presidencial,” conferencia en el *Seminario Trigésimo Aniversario de la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, San José, Costa Rica, 5-27 de septiembre de 2019. Véase en Allan R. Brewer-carías, *Sobre la democracia*, Editorial Jurídica venezolana, 2019, pp. 439-483.

¹⁹ Véase sobre el caso de Nicaragua: Iván Escobar Fornos, “Relaciones y tensiones de la Justicia Constitucional con los poderes del Estado: crisis permanente (Democracia, gobernabilidad y el Tribunal Constitucional),” en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 15, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2011, pp. 67-137.

²⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma Constitucional, Asamblea Constituyente, y control Judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) Y Venezuela (1999)*, Serie Derecho Administrativo No. 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009.

²¹ Véase en <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/FalloSCONS23042015.pdf> Véase por ejemplo, los comentarios de Alvaro Albornoz, “Análisis de la sentencia de la Sala de lo Constitucional de Honduras que elimina artículos constitucionales pétreos y establece la reelección presidencial indefinida,” en *Eléutera*, 1 de mayo de 2009, en <http://www.eleutera.org/analisis-del-fallo-que-elimina-articulos-constitucionales-petreos-y-establece-la-reeleccion-presidencial-indefinida/>

que el derecho de una sola persona a ser reelecto cuantas veces quisiera tenía supuestamente prevalencia frente el derecho de todo un pueblo a la alternabilidad republicana, no solo inserto en la Constitución, sino expresado formalmente por el pueblo mediante referendo previo.²²

54. En contraste con estas distorsionantes interpretaciones de la norma del artículo 23.2 de la Convención Americana, dadas por algunos Tribunales Constitucionales, en otros casos, como el resuelto por la Corte Suprema de Argentina en 1994 y por la Corte Constitucional de Colombia en 2010, mediante decisiones más apegados al principio democrático y a los derechos colectivos a la democracia, a la representatividad, y a la alternabilidad republicana, han decidido, interpretando en su justo sentido la previsión del artículo 23.2 de la Convención Americana, conforme a los valores democráticos colectivos previstos en las propias Constituciones, de manera que entre los principios republicanos y de la alternancia en el ejercicio del poder, y la reelección presidencial, le dieron la prevalencia al primero.

55. En el caso de Argentina, en efecto, la Suprema Corte rechazó considerar la supuesta existencia de un “derecho a la reelección” como “derecho fundamental,” que podría oponerse a las limitaciones a la reelección presidencial que podrían considerarse como violatorias de algún derecho constitucional; decidió mediante sentencia de 6 de octubre de 1994 una solicitud de “acción declarativa de certeza,” formulada por el Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe,²³ pretendiendo que se declarase inconstitucional el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe que había establecido una limitación a la reelección del gobernador y vicegobernador, estableciendo la necesidad de un intervalo de un período para posibilitarla.

²² Véase Allan R. Brewer-Carías, “Las nuevas “monarquías hereditarias” latinoamericanas, la democracia como disfraz y la reelección indefinida de los gobernantes. El caso de la sentencia 084 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de 28 de noviembre de 2017, 2 diciembre de 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/12/180.-Brewer.doc-Sentencia-No.-84-Bolivia-y-las-nuevas-monarquias.pdf>. Véase además, Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González, “Cuando los jueces declaren inconstitucional la Constitución: la reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las cortes constitucionales,” en *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No 22, Madrid 2018, pp. 165-198, en <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.06>

²³ Véase sentencia CSJN, "Partido Justicialista de Santa Fe c. Provincia de Santa Fe", 6/10/94, "Fallos", 317:1195; citada además en Néstor Sagués, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2017, tomo 2, "Estatuto del Poder", p. 355

56. La Corte concluyó indicando que dicha limitación “no vulnera ninguno de los principios institucionales” del régimen constitucional de la Nación, como tampoco vulnera:

“las garantías individuales, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22, de la reforma introducida en 1994, pues la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos.”

57. La Corte, para desechar la acción, consideró que, en general, los “*derechos de cada persona están limitados...por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática*” (art. 32, inc. 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos),” agregando que “el principio de soberanía popular tampoco requiere que se reconozca al cuerpo electoral la facultad de mantener como representante a quien ha cumplido con su mandato en los términos en que originariamente había sido elegido.”²⁴

58. La Corte Suprema de Argentina, así dio prevalencia al derecho colectivo a la democracia y a la alternabilidad republicana, frente al supuesto derecho individual a ser electo ilimitadamente.

59. En el caso de Colombia, la Corte Constitucional fue aún más explícita en la materia, al darle prevalencia al principio democrático de la alternancia en el poder, ante un supuesto derecho político individual de las personas a ser reelectas, al declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1.354 de 2009, mediante la cual se había convocado a un referendo constitucional para someter a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional (puntual, del inciso primero del artículo 197

²⁴ La sentencia tiene además un Voto del Ministro de la Corte Carlos S. Fayt, en el cual explicó que la limitación establecida en el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, “no contrasta con garantía fundamental alguna,” precisando que “la reelección consecutiva de los titulares del poder ejecutivo -nacional o provincial-,” en definitiva no es un “derecho” fundamental. El Ministro Fayt, así, expresó con claridad que: “la posibilidad de reelección del poder ejecutivo -sea nacional, sea provincial no es una característica diferencial del sistema republicano de gobierno” agregando que “no cabe duda alguna que la periodicidad de los mandatos se halla más cerca del espíritu que anima los arts. 1º, 5º, y 123 de la Constitución Nacional que el supuesto “derecho” que intentan esgrimir los actores.” Consideró el Ministro Fayt, además, que la limitación a la reelección no viola la Convención Americana de Derechos Humanos ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Constitución, no siendo sino una “elaboración forzada la tesis según la cual la reelección participa de la naturaleza de los “derechos fundamentales.” *Idem*

de la Constitución), con el objeto de permitir una segunda reelección del Presidente de la República.²⁵

60. La decisión de la Corte Constitucional se adoptó mediante la sentencia C-141/10 de 26 de febrero de 2010,²⁶ en la cual la misma, para decidir, comenzó por hacer un recuento de la evolución del tema de la reelección presidencial en el constitucionalismo reciente colombiano a partir de la Constitución de 1991, reformada a tal efecto por Acto Legislativo 02 de 2004, cuando se estableció la posibilidad de reelección presidencial inmediata, y cuya constitucionalidad fue revisada por la Corte Constitucional (sentencia C-1040 de 2005) considerando que la misma preservaba “la alternación en el poder al haberse limitado *a una sola vez* la posibilidad de reelección.”

61. En contraste, en cambio, ante la propuesta de reforma de 2009 que buscaba autorizar que un ciudadano pudiera ejercer la Presidencia de la República durante tres períodos constitucionales, la Corte sí consideró que la misma sustituía el principio de la alternación en el poder político. Para llegar a esta conclusión, la Corte Constitucional consideró que existía un principio democrático esencial en la Constitución democrática de 1991, conforme al cual los representantes “no son elegidos por un plazo indefinido o para que se perpetúen en el ejercicio del poder, sino que periódicamente han de llevarse a cabo elecciones para proveer sus plazas,” de manera que “en una democracia toda autoridad es rotatoria,” no existiendo “cargos de elección popular vitalicios, pues para todos ellos, sin importar su rango, se establece un término fijo señalado por la Constitución o la Ley.” De allí, la Corte, ante los alegatos de eventual violación del artículo 23.2 de la Convención Americana y de un supuesto derecho político individual a la reelección, concluyó indicando que la reforma “desvirtuaría el principio de alternación,” que es un derecho político colectivo, considerándola contraria a la Constitución.²⁷

V. LAS RESTRICCIONES AUTORIZADAS CONSTITUCIONALMENTE A LOS DERECHOS POLÍTICOS INSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

62. Como hemos expresado, la Constitución dominicana, además de los derechos políticos individuales que regula en el artículo 22, y que son a los que se refiere la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23, ha

²⁵ Agregando a la norma que "Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período."

²⁶ Sentencia C-141/10. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>

²⁷ La Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de la reforma mediante sentencia No. C-230/16 de 11 de mayo de 2016. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-230-16.htm>

consagrado derechos políticos institucionales de los partidos políticos, como instituciones de intermediación entre los ciudadanos y el Estado para garantizar su participación en los procesos políticos del país, que no es común encontrar en otros textos constitucionales.

63. Es decir, la Constitución de la República Dominicana privilegia a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, como instituciones, asignándole derechos políticos a los mismos, directamente, y entre ellos, el muy importante derecho político exclusivo de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, “de formular las propuestas de candidaturas a los cargos de elección popular” (art. 216.2) y, en particular, “de hacer la presentación de candidaturas a las elecciones municipales y de distritos municipales para alcalde o alcaldesa, regidores o regidoras, directores o directoras y sus suplentes, así como los vocales, de conformidad con la Constitución y las leyes que rigen la materia (art. 201.II).

64. Dada esa específica posición de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, se dictó la Ley No. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de 2018,²⁸ motivada, precisamente, entre otras, en el carácter fundamental e indispensable de los partidos en el sistema democrático, considerándose que era impostergable su fortalecimiento institucional para asegurar el cumplimiento de sus deberes y derechos, lograr una mejor y más amplia participación de la ciudadanía, y propiciar una práctica política consecuente con los principios, los valores y la ética que resultan esenciales al sistema democrático.

65. Para tales efectos, en particular, dicha Ley No. 33-18 reiteró, entre los derechos políticos de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y conforme a las previsiones constitucionales, el derecho de los mismos a “presentar candidatos y candidatas a los diferentes cargos públicos de elección popular.” (art. 23.2); derecho de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos que se reiteró en el artículo 133 de la Ley No. 15-19 Ley Electoral, de 2019,²⁹ al disponer lo siguiente:

“Artículo 133.- Derecho de proponer Candidatos. Toda candidatura será sustentada por un partido, agrupación política y movimiento político siempre que se ciña a los requisitos, formalidades y plazos que para ello se establecen más adelante.”

66. Y en efecto, primero, en la Ley No. 33-18 se reguló, a los efectos del ejercicio del derecho político institucional de los partidos políticos de presentar candidaturas para cargos de elección popular, todo un procedimiento detallado para

²⁸ Véase en *Gaceta Oficial* No. 10917 del 15 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/leyes/LEY_ley_num._33_18_1_7.pdf

²⁹ Véase *Gaceta Oficial* No. 10933 del 20 de febrero de 2019. Disponible en: https://www.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/leyes/LEY_ley_no._15_19.pdf

la escogencia y presentación de las mismas, estableciéndose en el artículo 49, para los partidos, los requisitos o condiciones que deben reunir los candidatos. Entre esos requisitos, además de que el candidato esté en “pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos” y “cumpla a plenitud con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes para ostentar un cargo de elección popular al que se aspira alcanzar,” que son las exigencias constitucionales para ser electo, la norma exige otros requisitos destinados a garantizar el rol de los propios partidos en el proceso político de presentación de candidaturas, que son, que el candidato presente una constancia que acredite la no presencia de sustancias psicotrópicas en su organismo y, además:

4) Que el aspirante a una precandidatura para un determinado evento electoral, en representación de un partido, agrupación o movimiento político no haya participado como candidato por otro partido, agrupación o movimiento político para el mismo evento electoral.”

67. Son regulaciones de absoluta razonabilidad, en un régimen constitucional donde se le asigna, a los partidos políticos, el derecho exclusivo de presentar candidaturas, y que buscan que los candidatos tengan un mínimo de vinculación y arraigo con el partido que lo postula, y así, contribuir al propio fortalecimiento de los partidos para cumplir su función constitucional.³⁰

68. Esta misma condición se reiteró en el artículo 134 de la Ley 15-19, en la cual, además de disponerse en detalle toda una serie de condiciones que deben cumplir los partidos para ejercer su derecho político institucional de presentar candidaturas a cargos electivos, se reguló el denominado “transfuguismo en las candidaturas” como prohibición impuesta a los partidos políticos, agrupación, movimiento político o alianza, de no poder formular candidaturas de personas incursas en el denominado “transfuguismo político.” Dicha norma, en efecto, dispone lo siguiente:

“Artículo 134.- Transfuguismo en las candidaturas. Las personas que hayan sido nominadas para ser postuladas por un partido, agrupación, movimiento político o alianza a la cual pertenezca el mismo, a un cargo de elección, no podrán ser postuladas por ningún otro partido, agrupación, movimiento político o alianza, en el mismo proceso electoral.”

³⁰ No debe dejar de mencionarse que el Tribunal Constitucional, mediante sentencia No. 0441-19, de 10 de octubre de 2019, consideró contraria a la Constitución la exigencia que se establecía en la norma (acápito 3), sobre “tiempo de militancia o permanencia mínimo en el partido, agrupación o movimiento político” que debía tener el candidato. Disponible en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc044119/>

69. Se trata, como se ha dicho, de una restricción, no del derecho individual a ser electo, sino del derecho institucional de los partidos, en la forma de prohibición impuesta a los mismos, para el ejercicio de dicho derecho constitucional político institucional de presentar candidaturas a cargos de elección popular, y que responden a la necesidad elemental de que el candidato del partido, como se ha dicho, tenga un mínimo arraigo con el partido que lo va a postular y presentar como candidato a una elección. Por ello, la exigencia, primero, de que el candidato tenga un tiempo mínimo de militancia en el partido, y segundo, que el candidato no haya participado como candidato de otro partido para el mismo evento electoral.

70. El legislador, en estos casos, y mediante las regulaciones mencionadas de la Ley 33-18 y de la Ley 15-19, lo que ha regulado es el derecho político de orden institucional establecido en la Constitución de los partidos políticos de presentar las candidaturas para cargos de elección popular, estableciendo condiciones absolutamente razonables a los efectos de proteger a los partidos políticos, cuya función esencial en el proceso democrático representativo está previsto en la propia Constitución. Con estas regulaciones, no puede considerarse que el legislador haya establecido alguna restricción al derecho político individual a ser electo regulado en la Constitución y en la Convención Americana.

71. Y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional de la República Dominicana en la sentencia No. TC-0050-13 de 9 de abril de 2013,³¹ en la cual declaró sin lugar y desestimó la acción de inconstitucionalidad que se intentó contra los artículos 76 y 77 de la entonces vigente Ley Electoral No. 275/97, de 21 de diciembre de 1997, en la cual se establecieron condiciones específicas que debían cumplir las agrupaciones políticas accidentales para poder ejercer el derecho de proponer una candidatura independiente al cargo de presidente de la República, similares a las de los partidos políticos. El argumento de los impugnantes fue que esas condiciones supuestamente serían nuevas “condiciones de elegibilidad” distintas a las previstas en la Constitución, respecto de lo cual el Tribunal Constitucional argumentó, con razón, que las mismas en realidad no eran limitaciones al derecho a ser electo, sino que eran restricciones impuestas a las agrupaciones accidentales que pretendieran presentar una candidatura nacional independiente, al exigirse en las disposiciones impugnadas, que dichas agrupaciones fueran organizaciones “de cuadros igual a la de los partidos políticos,” en las cuales se garantizaran:

³¹ Sentencia TC/0050/13. Expediente No. TC-01-2004-0001, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores Enmanuel Esquea Guerrero, Milagros Ortiz Bosch y Rafael Suberví Bonilla contra los artículos 76 y 77 de la Ley Electoral No. 275/97. Disponile en: <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/7474/sentencia-tc-0050-13-c.pdf>

“los principios de la democracia representativa como son: la elección de representantes periódicamente; la independencia de los mismos; la libertad de opinión pública a lo interno de las agrupaciones y la toma de decisiones después de un proceso de discusión y deliberación en los órganos partidarios; requerimientos todos que deben cumplirse a lo interno de los partidos políticos, por lo que al exigirles la ley a las agrupaciones políticas accidentales una organización similar a la de los partidos, está resguardando, de este modo, el reconocimiento de esos principios de la democracia representativa.”

72. El Tribunal Constitucional, en dicha sentencia, en definitiva, concluyó desechando las impugnaciones formuladas contra las normas de los artículos 76 y 77 de la Ley Electoral, considerando que los mismos solo establecían:

“los requisitos para formalizar una candidatura independiente, mediante una agrupación política accidental, esto es, una corporación que, a diferencia de los partidos políticos, sólo posee personería jurídica para los fines y propósitos exclusivos de un proceso electoral determinado. Por tanto, dichos requisitos *no constituyen condiciones de elegibilidad adicionales a las prescritas por el texto constitucional, pues no se refieren a cualidades de aptitud o idoneidad para un cargo electivo, sino a formalidades jurídicas que deben ser observadas para la postulación de una candidatura*” (par. 9.1.4).

73. Y ello es así, porque, en definitiva, lo que se reguló en la Ley Electoral en ese caso fue el derecho político institucional de los partidos políticos de presentar candidaturas para el cargo de Presidente de la República, y no el derecho político individual de los ciudadanos a ser electos presidente.

74. Por ello, *mutatis mutandis*, el mismo razonamiento expuesto por el Tribunal Constitucional se debe aplicar respecto de las previsiones del artículo 49.4 de la Ley No. 33-18 y del artículo 134 de la Ley 15-19, que solo establecen condiciones o restricciones impuestos a los partidos políticos para el ejercicio de su derecho político institucional de presentar candidaturas para cargos electivos, con el objeto de preservar la coherencia e identidad de los partidos en una sociedad democrática. Dichas condiciones o requisitos, por tanto, no están dirigidas a regular el ejercicio del derecho político individual de las personas a ser electos.

75. Conforme a la Constitución dominicana, una cosa es el derecho político individual de los ciudadanos a ser electos y, por tanto, el derecho que tienen de presentar sus candidaturas ante los partidos políticos; y otra cosa es el derecho político institucional de los partidos políticos a presentar ante los organismos electorales, candidaturas para cargos de elección popular.

76. Se trata de dos derechos constitucionales o fundamentales de carácter político distintos, con dos sujetos de derecho titulares de los mismos, que también son distintos: uno de estos derechos políticos es de orden individual, y corresponde

a los ciudadanos; y el otro es de orden institucional, y corresponde a los partidos políticos.

77. Ambos pueden estar sujetos a regulaciones y restricciones conforme a lo establecido en la Constitución, respetando, en cada caso, conforme al artículo 72.2 de la misma “*su contenido esencial y el principio de razonabilidad;*” y, conforme se indica en el artículo 23.2, de la Convención Americana, “*las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.*”

VI. LA ERRADA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICOS CONSAGRADOS EN LA MISMA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL EN SENTENCIA TSE-100-2019 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2019

78. La distinción antes analizada entre el derecho político individual de los ciudadanos a ser electos, y el derecho político institucional de los partidos políticos a presentar candidaturas para cargos de elección popular, que en la República Dominicana es de orden constitucional y resulta de las propias regulaciones del Texto Fundamental, sin embargo, lamentablemente no fue captada por el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, al dictar la sentencia No. TSE-100-2019 de 18 de noviembre de 2019.³²

79. La misma se dictó, al decidir, el Tribunal, una excepción de inconstitucionalidad formulada contra las previsiones del artículo 49.4 de la Ley No. 33-18 y del artículo 134 de la ley No. 15-19, decidiendo la inaplicabilidad de los mismos al caso concreto, que fue el caso de la demanda de nulidad intentada contra la Resolución de la Convención Nacional Electoral del Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD), mediante la cual se escogió como candidato presidencial de dicho partido al señor Leonel Fernández Reyna, que fue intentada por el señor Francisco Antonio Ventura Felipe en su condición de miembro del mismo Partido, contra el Partido, contra el doctor Leonel Fernández Reyna y contra la Junta Central Electoral (JCE).

80. La situación que originó la demanda de nulidad fue que el señor Leonel Fernández Reyna, en su condición de presidente del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), participó como precandidato presidencial en las primarias abiertas y simultáneas de ese Partido celebradas el 6 de octubre de 2019, para

³² Sentencia TSE-100-2019. Expediente núm. 118-2019, relativo a demanda en nulidad de la Convención Nacional Electoral del Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD), incoada por el señor Francisco Antonio Ventura Felipe contra dicho Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD), el doctor Leonel Fernández Reyna y la Junta Central Electoral (JCE), mediante escrito depositado en la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral el doce (12) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Disponible en: <http://tse.do/Docs/DispositivosSentencia/2019/Sentencia%20TSE-100-2019.pdf>

escoger la candidatura presidencial del mismo para elecciones presidenciales del 17 de mayo de 2020. En dichas elecciones primarias, el señor Fernandez no logró la nominación, habiendo resultado electo el Sr. Gonzalo Castillo quien obtuvo una mayor cantidad de votos afirmativos. Veinte días después, sin embargo, el 27 de octubre de 2019, el señor Leonel Fernandez fue designado como candidato presidencial en la Convención de otro partido, el Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD), donde los delegados lo eligieron como su candidato presidencial.

81. Ante esos hechos, el señor Francisco Antonio Ventura Felipe, miembro de dicho Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD), intentó su demanda de nulidad argumentando que:

“al momento de votar los delegados de la convención no tomaron en cuenta que dicho dirigente político había sido precandidato en las primarias abiertas del partido al que pertenecía y presidía, por lo que a la luz de los textos legales vigentes no podía ser presentado como precandidato y electo como candidato por un partido diferente al que él ya había escogido para participar como precandidato.”

82. Por ello, en su demanda, el señor Ventura Felipe alegó ante el Tribunal que “la elección del Dr. Leonel Fernández Reyna como candidato del Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD)” se hizo:

“en franca violación de las Leyes Núm.33-18 y núm.15-19, en virtud de que, por disposiciones de las mismas, dicho ciudadano no cumple con el requisito establecido en dicha ley y la condición que limita su derecho a ser elegido, resultando en consecuencia inhábil para ostentar una candidatura a la Presidencia de la República por el Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD).”

83. Los demandantes opusieron la excepción de inconstitucionalidad de dichas previsiones, requiriendo del Tribunal Superior Electoral que, en ejercicio del control difuso de constitucionalidad, desaplicara las normas en el caso concreto, lo cual hizo el Tribunal considerando, erradamente en nuestro criterio, que el legislador habría intervenido “en el ámbito *del derecho a ser elegible, añadiendo condiciones o requisitos adicionales en la ley para optar por un cargo de elección popular* en los niveles presidencial, senatorial y de diputados,” y que ello suponía “un impacto que vulnera el núcleo o contenido esencial del derecho a ser elegible,” (par. 12.9.1), lo cual evidentemente está errado.

84. Las previsiones de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, como se ha argumentado anteriormente, no se refieren ni añaden a condiciones o requisitos adicionales algunas para el ejercicio del derecho político individual a ser electo garantizado en el artículo 22.1 de la Constitución, es decir,

no regular ni restringen el derecho político individual a ser electo; sino que lo que regulan y restringen es el derecho político institucional de los partidos políticos, también garantizado en los artículos 201.II y 216.2 de la Constitución, para presentar las candidaturas de ciudadanos para los cargos de elección popular.

85. Por ello, el Tribunal Superior Electoral, en este caso, puede decirse que partió del falso supuesto de considerar que “de la simple lectura de las disposiciones cuestionadas de inconstitucionalidad,” se pondría “de relieve que el derecho que estas pretenden regular es el sufragio pasivo, es decir, el derecho a ser elegible, establecido en el artículo 22.1 de la Constitución de la República, el cual reza: “Artículo 22. Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: l) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución” (par. 12.7.1); cuando ello no es cierto, pues el derecho que se regula en esas previsiones es el derecho político institucional de los partidos políticos de presentar candidaturas para los cargos electivos en el país, conforme a lo dispuesto en los artículos 212.2 y 201.II de la Constitución.

86. Las normas de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, por tanto, contrariamente a lo afirmado por el Tribunal Nacional Electoral, no afectan en absoluto “el derecho fundamental a ser elegible previsto en el artículo 22.1 de la Constitución de la República,” ni esas disposiciones tendrían que ajustarse a algunos de los supuestos previstos en los artículos 23 y 24 del texto constitucional, que regulan las causales de pérdida o suspensión de derechos políticos electorales, pues las mismas no se refieren ni al derecho a ser electo ni a decisión alguna relativa a pérdida o suspensión de la ciudadanía, razón por la cual el Tribunal Electoral erró al establecer la inaplicabilidad de dichas disposiciones al caso concreto (par. 12.9.21).

87. En conclusión, contrariamente a lo expresado por el Tribunal Nacional Electoral (par. 13.3), lo que resulta ostensible es que la Resolución del Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD), impugnada en el caso, sí estaba afectada de los vicios denunciados por el demandante, al violar lo previsto en los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, razón por la cual el Tribunal debió haber llegado a la conclusión de que las disposiciones atacadas en inconstitucionalidad, por los motivos antes expuestos, no debían ser declaradas inaplicables en el caso en concreto.

88. Al contrario, lo que era procedente era admitir la demanda incoada, dejando establecido que el Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD) estaba impedido de poder presentar la candidatura del Sr. Leonel Antonio Fernández Reyna, conforme a las normas mencionadas, a un puesto de elección popular con miras a las elecciones generales de 2020.

VII. LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS ACCIONES DIRECTAS DE INCONTITUCIONALIDAD INTENTADAS POR SANTO HILARIO CEDANO, DANIEL BELTRÉ ACOSTA, LEISY COPORÁN DE ECHAVARRÍA Y LUIS MANUEL FRÍAS MARTE, CONTRA LOS ARTÍCULOS 49.4 DE LA LEY No. 33-18 Y 134 DE LA LEY No. 15-19

89. Después de la celebración de elecciones primarias en el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) el 6 de octubre de 2019, el señor Santo Hilario Cedano, alegando haber sido pre candidato a diputado por dicho partido, no habiendo resultado electo, a los efectos de “resguardar la posibilidad de ser candidato por otro partido” intentó el 21 de octubre de 2019 ante el Tribunal Constitucional una acción directa de inconstitucionalidad (TC-01-2019-0045) contra las normas de los antes mencionados artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, por considerar que violaban su derecho constitucional a ser electo garantizado en el artículo 22.1 de la Constitución. En el caso, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) intervino voluntariamente en el proceso mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2019, solicitando al Tribunal Constitucional rechazara la acción intentada y declarase conforme a la Constitución Las disposiciones legales impugnadas.

90. Posteriormente, con fecha 7 de noviembre de 2019, el señor Daniel Beltré Acosta y la señora Leidy Corporán de Echavarría, intentaron igualmente ante el Tribunal Constitucional sendas acciones directas de inconstitucionalidad (TC-01-2019-0048 y TC-01-2019-0050, respectivamente) contra las mismas normas antes mencionados de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, por considerar que violaban el derecho constitucional a ser electo garantizado en el artículo 22.1 de la Constitución. En estos casos, igualmente, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) intervino voluntariamente en los proceso mediante escritos de fecha 15 y 20 de noviembre de 2019, solicitando al Tribunal Constitucional acumular las acciones intentadas, y, en todas, rechazar la acción intentada y declarar conforme a la Constitución las disposiciones legales impugnadas.

91. En la misma fecha 15 de noviembre de 2019, el Señor Luis Manuel Frías Marte, alegando haber votado por el precandidato Leonel Fernandez en las primarias del Partido de la Liberación Nacional (PLD) y manifestando se voluntad de querer votar por el Señor Fernandez como candidato del Partido La Voz del Pueblo, en las elecciones de mayo de 2020; intentó una acción de inconstitucionalidad (TC-01-2019-0052) contra las mismas normas de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y

134 de la Ley No. 15-19, por considerar que violaban, entre otras normas constitucionales, la que consagra el derecho constitucional a ser electo garantizado en el artículo 22.1 de la Constitución. En este caso, igualmente el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) intervino voluntariamente en el proceso mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 2019, solicitando al Tribunal Constitucional acumular las acciones intentadas, y en todas, rechazar la acción intentada y declarar conforme a la Constitución las disposiciones legales impugnadas.

92. En las cuatro acciones directas de inconstitucionalidad intentadas, los accionantes incurrieron en el mismo error que antes se ha advertido, de alegar que las previsiones de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, serían previsiones destinadas a regular el derecho político individual a ser electo de que tienen los ciudadanos dominicanos garantizado en el artículo 22.1 de la Constitución, cuando en realidad se trata de previsiones legales destinadas a regular, dentro de los parámetros de razonabilidad requerida por el régimen constitucional de los partidos políticos, el derecho político institucional de los partidos políticos a presentar los candidatos a los cargos electivos garantizado en los artículos 201.II y 216 de la Constitución.

93. En consecuencia, por falta de fundamentación constitucional y por partir del falso supuesto de que esas normas estarían destinadas a limitar el derecho político individual a ser electo, cuando en realidad lo que limitan es el derecho político institucional de los partidos políticos a presentar candidaturas a cargos electivos, estimo que el Tribunal Constitucional debería desechar las demandas intentadas.

Queda en esta forma expuesta la opinión solicitada, dejando a salvo, como siempre, cualquier otra mejor fundada en derecho.



Allan R. Brewer-Carías