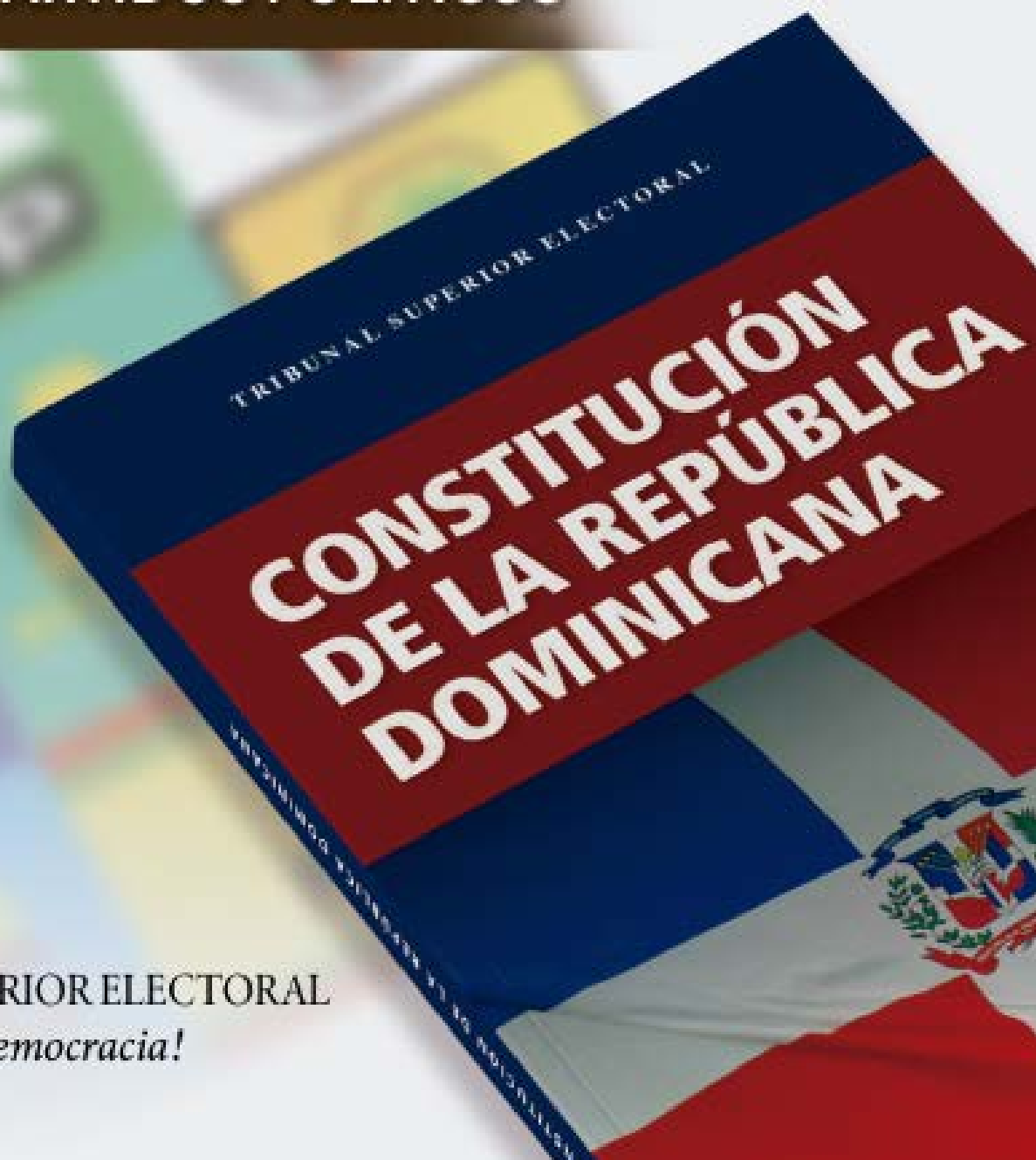




JUSTICIA ELECTORAL

EDICIÓN NO. 6 • JUL - DIC 2025

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL
¡Tribunal de la Democracia!

Dirección General

Ygnacio Pascual Camacho Hidalgo
Juez Presidente

Consejo Editorial

Ygnacio Pascual Camacho Hidalgo
Hermenegilda del Rosario Fondeur Ramírez
Rosa Pérez de García
Pedro Pablo Yermenos Forastieri
Fernando Fernández Cruz

Coordinación

Pedro Pablo Yermenos Forastieri
Juez Titular

Edición y Producción

Pedro Castro, Director de Comunicaciones

Composición

Nelissa Fanfán Jiménez

Corrección

Luis Pérez Casanova

Ilustración

Cristian Hernández

Diseño y Diagramación

Guillermo Abréu

Impresión

Editora Búho, S.R.L.



TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL

Av. Enrique Jiménez Moya, esquina Juan de Dios Ventura Simó, 5to piso.
Centro de los Héroes de Constanza,
Maimón y Estero Hondo,
Santo Domingo, Distrito Nacional
Teléfono: (809) 535-0075
Email: info@tse.do
www.tse.gob.do

Los conceptos emitidos en esta revista son responsabilidad de cada autor.
Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas



JUSTICIA ELECTORAL

PRESENTACIÓN

Nos complace presentar la sexta edición de la revista Justicia Electoral, un volumen que congrega a destacadas plumas del ámbito jurídico para ofrecer un análisis profundo y multifacético sobre los pilares que sostienen y desafían nuestra democracia. En estas páginas, el lector encontrará una rigurosa exploración de los principios constitucionales, las complejidades de la administración electoral y la evolución jurisprudencial que moldean continuamente el ejercicio de los derechos políticos en la República Dominicana y más allá.

Esta entrega se adentra en el corazón del debate democrático, comenzando con una reflexión fundamental del abogado constitucionalista Eduardo Jorge Prats, con el tema “La Constitucionalidad de los Partidos Políticos”, nos guía a través de la arquitectura jurídica que regula a los actores centrales de nuestra democracia representativa. Su análisis detalla la naturaleza híbrida de los partidos como asociaciones privadas de relevancia pública, sus libertades fundamentales y las exigencias constitucionales de democracia interna y transparencia que deben regir su funcionamiento.

El magistrado del Tribunal Constitucional Amaury A. Reyes-Torres, en su comentario a la sentencia TC/0097/25, destaca importantes “Avances en la Justicia Constitucional Electoral”. Su análisis resalta tres progresos clave: la flexibilización excepcional del principio de carencia de objeto para permitir fallos con efectos a futuro; una interpretación más clara sobre cuándo una decisión del TSE es “manifiestamente contraria a la Constitución”; y la consolidación del principio de conservación de los actos electorales, que privilegia su validez salvo que existan vicios graves y determinantes.

Desde la base filosófica de Pedro L. Montilla Castillo sobre la dialéctica entre el consenso y el disenso. En su artículo “Democracia y Disenso”, nos recuerda que una democracia saludable no solo se nutre de acuerdos, sino que también requiere, y debe proteger, el espacio para la discrepancia como ingrediente vital del pluralismo, la tolerancia y la calidad del debate público.

La operatividad de estas organizaciones es examinada desde una perspectiva crítica por Jaime Rodríguez en su trabajo sobre la “Distribución del Financiamiento Público”. El autor cuestiona la aplicación del principio de favorabilidad en esta materia, argumentando que ha conducido a una interpretación que desvirtúa la regla de proporcionalidad concebida por el legislador, la cual debería basarse en los resultados consolidados de la “última elección”.

Ampliando el espectro de la participación política, esta edición aborda la figura de las candidaturas independientes desde dos ópticas complementarias. Mery Laine Collado Tactuk, con una “Mirada al Sistema Electoral de Estados Unidos de Norteamérica”, nos ofrece un valioso contraste, destacando que, si bien están constitucionalmente permitidas, las candidaturas no partidistas enfrentan barreras prácticas significativas. Por el otro lado, Alberto Fiallo S., en su artículo “Candidaturas Independientes y Cosa Juzgada Constitucional”, analiza la

trascendental sentencia TC/0788/24, sosteniendo con agudeza que el principio de cosa juzgada constitucional blindó la decisión del Tribunal Constitucional, tornando definitivo e irrevocable el reconocimiento de esta modalidad de postulación en nuestro ordenamiento.

El andamiaje institucional que soporta nuestro sistema es el foco del artículo de Mario Núñez, quien examina el “Impacto de las Reformas Constitucionales de 1994 y 2010”. Su recuento histórico pone de manifiesto cómo estas transformaciones, una nacida de una crisis y otra del consenso, han reconfigurado la función administrativa electoral, culminando en la separación de las competencias administrativas y jurisdiccionales con la creación del Tribunal Superior Electoral.

Elevando la discusión a un plano conceptual, Pedro J. Castellanos Hernández nos introduce a la idea de “La Constitución Electoral”. A través de una lúcida analogía con la “Constitución económica”, define este concepto como el núcleo de principios, reglas y valores esenciales del sistema democrático que, por su naturaleza fundacional, se encuentra resguardado de las mayorías políticas coyunturales, constituyendo el armazón inmutable de nuestro Estado de Derecho.

Esta edición no rehúye debates espinosos, como lo demuestra el trabajo de Víctor Pérez Duarte sobre la “Prohibición del Sufragio a Miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”. Con base en el principio de igualdad, el análisis histórico y el derecho comparado, el autor presenta una crítica contundente a esta restricción, calificándola de anacrónica e injustificada y abogando por su urgente revisión.

Desde el ámbito del derecho administrativo electoral, Nikauris Báez Ramírez ofrece una aguda crítica a la sentencia TSE-011-2025 en su análisis sobre el “Periodo Previo de Precampaña”. Báez Ramírez sostiene que la Resolución núm. 28/2021 de la Junta Central Electoral posee un carácter normativo y permanente, y no meramente transitorio, pues innova el ordenamiento al regular una etapa no prevista en la ley. Su reflexión subraya las profundas implicaciones sistémicas que se derivan de la correcta calificación de los actos de la administración.

Los trabajos que componen esta sexta edición de la revista Justicia Electoral ofrecen un panorama integral y estimulante sobre el estado actual de nuestra institucionalidad democrática. Cada artículo, desde su particular enfoque, contribuye a un diálogo indispensable sobre los retos y oportunidades que enfrentamos. Agradecemos a nuestros autores por su invaluable aporte y a nuestros lectores por acompañarnos en esta continua labor de reflexión y fortalecimiento del Estado de Derecho.

Ygnacio Pascual Camacho Hidalgo
Juez Presidente-TSE
Director General-Revista Justicia Electoral



CONTENIDO

- 8 La Constitucionalidad de los Partidos Políticos.
- 24 Algunos avances en la Justicia Constitucional Electoral: Un Comentario a la Sentencia TC/0097/25.
- 34 Democracia y Disenso.
- 42 Candidaturas Independientes y Cosa Juzgada Constitucional.
- 50 La Constitución Electoral.
- 66 Candidaturas Independientes, una mirada al Sistema Electoral de Estados Unidos de Norteamérica.
- 74 Periodo previo de precampaña y consultas internas: Derecho Administrativo Electoral a la luz de la sentencia TSE-011-2025.
- 78 Distribución del financiamiento público a organizaciones políticas y mal uso del principio de favorabilidad.
- 88 Impacto de las Reformas Constitucionales de 1994 y 2010 en la función administrativa electoral dominicana.
- 94 Prohibición del Sufragio a Miembros Fuerzas Armadas y Policía Nacional en República Dominicana: Una Revisión Crítica desde la Igualdad y el Estado de Derecho.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



EDUARDO JORGE PRATS

Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y en el Instituto OMG. Licenciado en Derecho magna cum laude por la PUCMM, con Maestría en International Affairs por el New School for Social Research de New York, Estados Unidos de Norteamérica. Doctorando en Derecho por la Universidad Externado de Colombia y la PUCMM. Director General de la firma Jorge Prats Abogados & Consultores. Ha ejercido la dirigencia de diversas instituciones privadas y fundaciones vinculadas al mundo jurídico, entre ellas la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), de la cual fue Director Ejecutivo en el periodo 1996-2000; el Instituto Dominicano de Derecho Constitucional (IDDEC) y del Centro Hostos de Estudios Constitucionales, de las cuales ocupa actualmente el cargo de Presidente. Fue Consultor Jurídico del Banco Central de República Dominicana y Director de la Escuela de Derecho de la PUCMM. Miembro de la Comisión de Juristas designada por la Presidencia de la República para la elaboración del anteproyecto de reforma constitucional (2006-2009) y, posteriormente, para la revisión de las leyes de desarrollo de la Constitución dominicana de 2010. Entre sus publicaciones se encuentran los libros Derecho constitucional, volúmenes I y II (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2024), La Constitución de República Dominicana (España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2021), Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (Santo Domingo: lusnovum, 2013), El populismo penal (Santo Domingo: lusnovum, 2010) y Derecho de la Regulación Monetaria y Financiera (Santo Domingo: lusnovum, 2008), así como múltiples ensayos y artículos sobre derecho administrativo, constitucional y regulatorio.

I. A modo de introducción

La Constitución dominicana vigente no menciona explícitamente el pluralismo político como un valor supremo del Estado, pero sí lo reconoce de forma clara al establecer que uno de los fines esenciales de los partidos es contribuir a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, “respetando el pluralismo político”. Este reconocimiento, junto con la libertad de asociación, señala que la democracia dominicana se basa en la participación y representación de diversos

grupos sociales. Y ello porque el poder, en la democracia contemporánea, no es homogéneo ni monolítico sino plural: en él se expresan diferentes corrientes y cosmovisiones que, de forma más o menos directa, se reflejan en el acceso al tren democrático y representativo. Por consiguiente, la consagración constitucional del pluralismo político como valor supremo manifiesta claramente que el constituyente ha optado por la concepción de la política como una lucha basada en la diversidad y en el intento de supremacía de unos grupos sobre otros, en lugar de aquella que ve la política como el esfuerzo por hacer reinar el orden y la justicia

La constitucionalización de los partidos en nuestro ordenamiento no es solo reflejo de la creciente importancia de éstos en los sistemas políticos, sino que principalmente es consecuencia de la democracia como principio constitucional estructurante en la medida en que ésta no se funda en una unidad impuesta o presupuesta, sino que se asienta en el pluralismo político. Si los partidos hoy encuentran reconocimiento en la Constitución es porque el constituyente admite que la democracia representativa solo puede ser «una democracia con partidos y que el Estado Constitucional sólo puede caracterizarse como un Estado constitucional de partidos.



mediante el triunfo del interés general y del bien común sobre los intereses particulares. Desde aquí, los partidos se erigen en pieza clave del orden político que se articula alrededor de ese pluralismo en clave constitucional, democrática y representativa.

A diferencia de los Estados absolutos y totalitarios, que no toleran partidos o solo permiten uno, el partido político prospera donde hay representación. En el caso dominicano, los partidos han evolucionado a la par que su reconocimiento jurídico. De dicha evolución, y de su desenvolvimiento en el orden constitucional actual, se encarga este trabajo.

II. La constitucionalidad de los partidos

a. Un apunte necesario: el papel y la naturaleza de los partidos políticos.

Previo a ocuparnos del asunto que nos convoca, hemos de formular algunas consideraciones básicas sobre la caracterización de los partidos políticos. Su esencialidad para el Estado contemporáneo se cifra, al menos en parte, en la propia complejidad y heterogeneidad de la forma política de nuestros días: precisamente por estar compuestos por millones de personas,

de diversa procedencia y variadas visiones del mundo y concepciones sobre lo justo, es improbable (por no decir imposible) que la ciudadanía pueda ejercer el poder de manera directa y, a la vez, efectiva. Los partidos actúan como intermediarios entre la sociedad y el Estado y, en ejercicio de tan delicado rol, estructuran políticamente la sociedad, al tiempo que organizan el proceso electoral. Por ello, todo Estado democrático es, además, y por necesidad, un “Estado de partidos”, reflejando así «la pretensión constitucional de reconocer, pero al mismo tiempo regular, el protagonismo de los partidos en la vida pública en un contexto de democracia pluralista»¹.

La constitucionalización de los partidos en nuestro ordenamiento no es solo reflejo de la creciente importancia de éstos en los sistemas políticos, sino que principalmente es consecuencia de la democracia como principio constitucional estructurante en la medida en que ésta no se funda en una unidad impuesta o presupuesta, sino que se asienta en el pluralismo político. Si los partidos hoy encuentran reconocimiento en la Constitución es porque el constituyente admite que la democracia representativa solo puede ser «una democracia con partidos y que el Estado Constitucional sólo puede caracterizarse como un Estado constitucional de partidos»². De ahí que, como bien ha expresado el Tribunal Constitucional, el “diseño institucional de organización partidaria” debe fundarse en todo caso sobre los principios de democracia interna y transparencia política y económica. Esta constitucionalización de los partidos políticos viene a consagrarse como una garantía institucional de la libertad de los partidos para establecer su estructura interna y su funcionamiento y organización al resguardo

de potenciales invasiones del Estado que desnaturalicen el clima de pluralismo político que garantiza la existencia misma de todo régimen democrático³.

Conforme lo antes adelantado, la historia del pensamiento occidental ha sido testigo de una evolución constante en relación con la concepción sobre (y la filosofía inmanente a) los partidos. Hubo quienes de entrada los observaron con cierto recelo, por considerarlos facciones opuestas al poder unitario del Estado o a la voluntad general, planteándose a partir de ello cierta resistencia, no solo a su constitucionalización, sino a su legalidad misma. Otros se resignaron a concebirlos como un mal necesario, optando así por una regulación más o menos indiferente a la trascendentalidad que, desde su génesis, ha marcado el paso de la actividad política en grupos. Aquellas percepciones serían, por fortuna, el preludio de una concepción más cónsona con su indudable aporte a la construcción de consenso democrático: en determinado momento, comenzó a ganar terreno la idea de que, en realidad, los partidos no hacían más que articular grupos y, a partir de ellos, promover el interés nacional, de manera que su regulación (constitucional y legal) comportaba, al tiempo, una exigencia y una necesidad.

Este brevísimo (y un tanto atropellado) recorrido sirve para observar de mejor manera el modo en que aquellas corrientes permearon el modo de pensar y hacer política en el modelo dominicano. Con avances y retrocesos, la arquitectura jurídica dominicana reconocería la constitucionalidad de los partidos y, eventualmente, derivaría en su constitucionalización. Esto último, como es bien sabido, se produjo hacia 1942 (sin perjuicio de alguna legislación dispersa en los

1 Francisco Balaguer Callejón *et al.* *Derecho Constitucional*, vol. II (Madrid: Tecnos, 1999), p. 180.

2 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e teoria de la Constituição* (Coimbra: Almedina, 2000), p. 312.

3 Tribunal Constitucional, sentencia TC/0214/19, de fecha 22 de julio de 2019.

primeros compases del siglo XX), con un paso decisivo mediante la reforma constitucional de 1966 y consolidándose, finalmente, con la reforma constitucional de 2010, que a su vez consagró el principio de autorregulación y autocomposición de los partidos políticos, definió sus fines esenciales y fijó el principio de democracia interna como parámetro básico para su estructuración y funcionamiento interno. La constitucionalización de los partidos, en un contexto permeado por los pilares del constitucionalismo occidental (entre ellos el de la constitución como norma suprema y reguladora privilegiada de la realidad social y el ejercicio del poder), refleja entonces una posición garantista en sentido institucional, en tanto que apunta a proteger al partido —como “institución”— ante cualquier pretensión de eliminación de parte del legislador, reforzando así la centralidad de su rol en el sistema político. Los preceptos constitucionales que conforman la garantía institucional de los partidos políticos conciben a los partidos desde una doble perspectiva: como despliegue u objetivación de un derecho fundamental y como factor constitutivo de la estructura democrática objetiva. En el primer aspecto, los partidos resultan ser la concretización del derecho fundamental de asociación para un fin determinado —participar en el proceso democrático— y, en virtud de la naturaleza de ese fin, se puede someter a éstos a determinados condicionamientos respecto a sus objetivos y estructura interna.

En el segundo aspecto, se considera al partido como parte integrante fundamental del sistema democrático en la medida en que éste al tiempo de garantizar la participación ciudadana en los procesos políticos (artículo 216.1), contribuye a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana (artículo 216.2) y sirve al interés

nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo de la sociedad (artículo 216.3). Como bien expresa García Pelayo, «en todo caso, la constitucionalización de los partidos parece significar, en principio —y con abstracción de los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales de cada país—, que una lesión a éstos es tanto como una lesión a la Constitución, de modo que, en términos generales que habrá que precisar en cada caso, parecen protegidos no sólo por las garantías propias de un derecho fundamental, sino también por la garantía institucional»⁴.

La garantía institucional de los partidos hace, entonces, imposible la supresión de éstos a través de una ley, preservándose la institución partidaria de acuerdo con la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, aunque dando independencia al legislador de modular libremente su contenido. En esa modulación legislativa de los partidos, hay que tomar en cuenta que, como bien ha establecido el Tribunal Constitucional, la «constitucionalización de los partidos políticos viene a consagrarse como una garantía institucional de la libertad de los partidos para establecer su estructura interna y su funcionamiento organizacional al resguardo de potenciales invasiones del Estado que desnaturalicen el clima de pluralismo político que garantiza la existencia misma de todo régimen democrático»⁵, de modo que dicha modulación legislativa siempre será constitucionalmente admisible mientras no se desvirtúen los elementos característicos de la institución partidaria, como lo son el pluralismo político y la democracia interna.

Aclarado lo anterior, conviene a continuación explicar que existen tres posturas sobre la naturaleza jurídica de los partidos:

4 Manuel García Pelayo, *El Estado de Partidos* (Madrid: Alianza, 1984), p. 51.

5 Tribunal Constitucional, sentencia TC/0214/19, de fecha 22 de julio de 2019.

- Una postura privatista, a cuyo tenor los partidos constituyen instituciones privadas y, por ende, la regulación estatal debe ser mínima;
- Una postura publicista, que sostiene que los partidos son instituciones públicas de naturaleza paraestatal, pudiendo entonces el Congreso regular su funcionamiento de manera amplia; y
- Una postura híbrida o intermedia, conforme a la cual los partidos son asociaciones privadas de relevancia pública y con fines constitucionales, lo que conduce a reconocerles un estatus jurídico especial, distinto y distinguible al de las asociaciones privadas comunes.

La jurisprudencia constitucional vernácula se ha revelado oscilante a la hora de tomar partido por una de estas tres concepciones, si bien parece haber recalado finalmente en la última, de corte “intermedio”⁶. En cualquier caso, la experiencia jurídico-política sugiere que aquella postura “híbrida” es la que mejor capta la “fundamentalidad” y el dinamismo de los partidos como puentes que conectan el poder del Estado con el poder de la sociedad. Esa relevancia constitucional es, pues, la que justifica las exigencias que entre nosotros contiene el artículo 216 constitucional, entre ellas que su organización y funcionamiento sean democráticos, participativos y transparentes. Se asienta, así, uno de los postulados esenciales que legó la reforma constitucional de 2010: aquel según el cual la libre actuación y composición de los partidos no se opone ni va en contra de su tratamiento constitucional, y que, aún cuando ejerzan aquella libertad, deben respetar los principios constitucionales y, sobre todo, ajustarse a la democracia interna (concepto a la vez material y operativo).

Importa señalar que la Constitución no impone un modelo rígido o “único” de partido. Pero, al

establecer estos principios mínimos, favorece un funcionamiento democrático y, así, prioriza una determinada “lógica” partidaria, muy alejada del drama que marcó a la política de mediados de la pasada centuria. El respeto a los derechos de los afiliados y el control jurisdiccional de las acciones disciplinarias, así como la innegociable conformidad con los estándares democráticos, constituyen, hoy día, la mejor expresión de la política partidaria en clave constitucional.

b. Derechos, libertades y obligaciones de los partidos

Al no ser órganos del Estado, los partidos políticos gozan de lo que se conoce como libertad externa frente a él. Esta libertad se manifiesta en dos rubros esenciales:

- Libertad de creación, autoorganización y actuación. La ciudadanía, en ejercicio de su participación política, tiene la libertad de fundar nuevos partidos y unirse a los ya existentes. Los partidos mismos, a su vez, gozan de la libertad de organizar y componer su estructura y su funcionamiento de forma autónoma, pudiendo definir su identidad, ideología y arquitectura interna en el modo que mejor refleje la visión de su membresía, si bien en todo caso han de ajustarse a los márgenes que la Constitución y la ley (concretamente, tanto la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral como la Ley núm. 33-18 Orgánica de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos) fijan en tal sentido. A estos márgenes también han de ajustarse las actuaciones que resulten de su constitución, estructuración y reconocimiento formal.

- Libertad de postulación. Los partidos participan en la formación de la voluntad

⁶ Cfr. Tribunal Constitucional, sentencia TC/0031/13, de fecha 15 de marzo de 2013. También: sentencia TC/0006/14, de fecha 14 de enero de 2014; sentencia núm. TC/0192/15, de fecha 15 de julio de 2015; sentencia TC/0531/15, de fecha 19 de noviembre de 2015; y sentencia TC/0441/19, de fecha 10 de octubre de 2019

política del pueblo, vehiculando así las distintas cosmovisiones y preferencias ideológicas que circulan en la sociedad. Por ello, gozan del derecho a presentar candidaturas a cargos electivos a todos los niveles que prevén la Constitución y la ley en relación con los distintos ámbitos de gobierno. Este régimen de habilitación a la presentación de candidaturas a cargos electivos discurre de forma armónica con la modalidad de postulación a cargos de elección popular a través de candidaturas independientes, configurando así una dinámica no excluyente que amplifica la participación política de la ciudadanía sin cuestionar la centralidad de los partidos políticos en el sistema constitucional dominicano. Y es que, a fin de cuentas, y como bien explicó en su momento el Tribunal Constitucional, el artículo 216 de la Carta Magna «no monopoliza en manos de los partidos políticos la presentación de toda candidatura a puestos de elección [...], ni que debe realizarse a través de aquellos»⁷.

La ley, como es sabido, apoya el ejercicio de la libertad de postulación a través de mecanismos de financiamiento, acceso a medios de comunicación y apoyo logístico y asistencia técnica de parte de la Administración electoral en los procesos internos que al efecto celebren para la definición de sus respectivos candidatos. Todo ello, vale decir, ha de materializarse en observancia de los reglamentos que al efecto adopte la Junta Central Electoral.

c. Las tres exigencias básicas de la constitucionalidad de los partidos políticos

Lo hasta aquí apuntado podría resumirse en tres exigencias fundamentales que sostienen la constitucionalidad de los partidos políticos en el sistema jurídico dominicano:

- Conformidad con los principios constitucionales

La conformidad constitucional de los partidos no tendría sentido si se permitiese que de su conformación resultasen opciones ideológicas directamente contrarias al programa constitucional o a su orientación decididamente democrática. Por ello, la exigencia de sujeción a los principios constitucionales acarrea algunas prohibiciones esenciales que la referida Ley núm. 33-18 hace bien al rescatar (obsérvese, por ejemplo, su artículo 25) pero que la Constitución ya hace suyas, si bien de forma implícita: de la Constitución misma se desprende (sin perjuicio del material legal referido) la prohibición de partidos que actúen en contra del ordenamiento constitucional o la forma de gobierno (aquella reflejada en el artículo 268 constitucional).

A partir de esto último, queda claro que la Constitución dominicana se inscribe en la escuela de la “democracia combatiente” pergeñada por la doctrina alemana, esto es, de la democracia dispuesta a (y capaz de) defenderse. La Constitución dominicana se divorcia, así, de cierta tradición de manufactura “anglofrancesa” que permite la existencia de partidos que se dirigen contra su propia Constitución, y se inscribiría entonces —ya en 1942, si bien de manera precoz e inconsciente— en una nueva tradición se abre a la posibilidad de prohibir los

⁷ Tribunal Constitucional, sentencia TC/0788/24, de fecha 13 de diciembre de 2024. Al respecto, véase también el «Informe sobre la STC/0788/24, del Tribunal Constitucional: el nuevo horizonte de las candidaturas independientes», suscrito por el autor de este artículo junto a Luis Antonio Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes y Pedro J. Castellanos Hernández, y publicado a través de la firma Jorge Prats Abogados & Consultores. Este último documento está disponible en la web desde: <https://jorgeprats.com/informe-sobre-la-stc-0788-24-del-tribunal-constitucional-el-nuevo-horizonte-de-las-candidaturas-independientes/> [con acceso el 19-8-2025].

partidos “antisistémicos”⁸.

Ahora bien, ese control de constitucionalidad sobre los partidos no puede realizarse ex ante, es decir en el momento de la creación del partido, pues ello atentaría contra la libertad de fundación de los mismos. El control debe entonces ser a posteriori, entiéndase, una vez el partido haya tenido la oportunidad de desempeñar sus cometidos. La ley debe, entonces, arbitrar procedimientos para hacer efectivo este mandato constitucional.

En todo caso, la ilegalización de un partido representa una severa intervención del Estado en la apertura del proceso político y sólo se justifica en interés de esa apertura. Lo que la Constitución quiere es que se expulsen «del proceso político a aquellos partidos políticos que se hayan propuesto suprimir la apertura del proceso político en caso de hacerse con el poder»⁹. Y es que el artículo 216 de la Constitución, para utilizar las palabras del Tribunal Constitucional español, «contiene una configuración constitucional de partido: en la Constitución, un partido, para merecer la condición de tal, ha de poder ser expresión del pluralismo político y, por lo tanto, no es

constitucionalmente rechazable que un partido que con su actuación ataca el pluralismo, poniendo en peligro total o parcialmente la subsistencia del orden democrático, incurra en causa de disolución»¹⁰.

○ Democratización de su estructura y funcionamiento

Una de las grandes paradojas del sistema democrático es el hecho de que organizaciones que emergen con el objeto de desarrollar y defender la democracia, como es el caso de los partidos, acusan una tendencia a la oligarquización de su estructura y funcionamiento internos, lo cual fue probado por Ostrogorsky¹¹ y Michels¹² y no ha sido refutado por la más reciente investigación de partidos. Se trata de la conocida “ley de hierro de las oligarquías” de Michels¹³.

Esta tendencia, que para muchos es inevitable y sólo puede ser atenuada o controlada, trata de ser contrarrestada por la Constitución, la cual exige “democracia interna y transparencia” a los partidos (artículo 216). Así, conforme lo dicho, la Constitución consagra no sólo la

8 Sobre este punto, y la exposición que en general aquí se plantea, véase Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. II, 3ª ed. (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2024), pp. 713 y ss.

9 Dieter Grimm, «Los partidos políticos». En Ernesto Benda y otros, *Manual de Derecho Constitucional* (Madrid: Marcial Pons, 2001), p. 410.

10 España, Tribunal Constitucional, STC 48/2003 de 12 de marzo.

11 Cfr. M. Ostrogorsky, *Democracy and the organization of political parties* (Londres: McMillan, 1902).

12 Vid. Robert Michels, «Democracia formal y realidad oligárquica». En Kan Lenk y Franz N. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos* (Barcelona: Anagrama, 1980).

13 En palabras del propio Michels: «La formación de oligarquías en el seno de las modernas formas de democracias es orgánica, es decir, es una tendencia a la que está sometida necesariamente toda organización, incluso la socialista, incluso la más libertaria. Se explica en parte psicológicamente, por los cambios en la vida anímica que experimentan las personalidades del movimiento en el curso de la evolución, pero en parte también, y sin duda en primer término, por lo que podríamos llamar psicología de la propia organización, esto es, por necesidades de naturaleza táctica y técnica que nacen del fortalecimiento de todo agremiado disciplinado que se mueva en el terreno político. Si existe una ley sociológica a la que estén sometidos los partidos políticos —tomado el término política en su sentido más amplio— esa ley, enunciada en la fórmula más breve, diría así: la organización es la madre del dominio de los electos sobre los electores. Toda organización de partido implica una poderosa oligarquía, que reposa sobre pies democráticos. En todas hay electores y elegidos, pero también en todas un poder casi ilimitado de los dirigentes electos sobre las masas electoras. La estructura oligárquica del edificio recubre su base democrática». Michels, op. cit., p. 253.

libertad de los partidos, sino también la libertad en los partidos. Y es que, si los poderes públicos emanan del pueblo, como reconoce el artículo 2 de la Constitución, dado que la influencia del pueblo se transmite esencialmente a través de los partidos, sólo si los partidos permanecen ligados a su base social puede desplegarse la democracia, pues «difícilmente puede “crear” democracia quien no vive o funciona democráticamente»¹⁴. Como bien expresa el Tribunal Constitucional español, «difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado [] si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos»¹⁵.

Se requiere, en consecuencia, un vínculo de los partidos con sus bases y ello únicamente se logra cuando la estructura interna de los partidos responde a los parámetros democráticos. La exigencia constitucional de la democracia interna es, en primer término, «una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado»¹⁶. En segundo término, esta exigencia «se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y el control del funcionamiento interno de los mismos»¹⁷.

En todo caso, lo que la Constitución busca asegurar es que los partidos respeten «en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos, al objeto

de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden»¹⁸. De ahí que la Constitución no establezca un tipo mandatorio de partido: es constitucional tanto un partido de masas como uno de cuadros, uno en donde hayan convenciones abiertas y otro en donde las convenciones sean cerradas, uno en el que las convenciones sean por delegados y otro en donde vote toda la base. La Constitución excluye una uniformización principal o esquemática de los partidos, existiendo espacio suficiente para tomar en consideración las funciones del partido y las especificidades de la formación de la voluntad interna del partido.

Lo que la Constitución exige es el respeto de los procedimientos internos y un mínimo de democracia, pues es imposible transferir la democracia ampliamente desarrollada, con todas sus exigencias, al interior del partido. Por eso resulta inconstitucional toda ley que pretenda unificar las estructuras y los procesos internos de los partidos con la intensidad e intervencionismo que favorecen ciertas corrientes de pensamiento.

Para entender cómo opera la exigencia constitucional de la democracia interna, «hay que tomar en consideración de manera especial, que la organización interna de un partido político está influida y conformada de manera más o menos fuerte por personalidades políticas, que no se dejan meter por unos estatutos en un lecho de Procusto. En este sentido sólo puede tratarse de un marco, que es llenado de forma diferente según el partido y el temperamento político. Difícilmente se pueden comparar partidos centrados en una o varias personalidades rectoras con partidos cuyos

14 Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada* (Barcelona: Anagrama, 1995), p. 151.

15 España, Tribunal Constitucional, STC 56/1995 de seis de marzo.

16 España, Tribunal Constitucional, STC 56/1995 de seis de marzo.

17 Ídem.

18 Ídem.

elementos determinantes están orientados regionalmente. El organismo de un partido político también está sometido a mutaciones. Esto no se puede perder de vista en relación con todas las exigencias. La visión de lo que ocurre “entre bastidores” no es siempre clara. Los estatutos no pueden ser tan estrictos que puedan frenar a las personas en su actividad política. En este sentido sólo puede tratarse siempre de imponer algunos principios esenciales, que son desde luego irrenunciables»¹⁹.

Para mayor claridad expositiva, cabría descomponer ese sustrato democrático mínimo en algunas características esenciales (asociadas, en lo esencial, con lo establecido en el artículo 12 de la Ley núm. 33-18²⁰):

- Democracia para el afiliado. La Constitución no funda expectativa alguna de la generalidad de la población a participar en la formación de la voluntad de un partido. Los partidos son libres de admitir o no a los demandantes de afiliación dependiendo de su mayor o menor identificación con los fines partidarios. Pero incluso existiendo esta identificación básica, el partido no estaría obligado, en principio, a admitir a nuevos afiliados.

En cuanto a la expulsión del partido, permitida como consecuencia de la libertad de fundación y de programa, la Constitución reconoce que la libertad de un militante de un partido no es tan amplia como la de un ciudadano y que los partidos no tienen que integrar todos los intereses. Y es que «la capacidad de funcionamiento de los partidos depende de que

puedan mantener alejadas o, en su caso, separar a aquellas personas que perturban la ejecución de su línea política unitaria»²¹.

Que la democracia interna de los partidos se refiera, en principio, sólo a los afiliados y que la Constitución no funda expectativa alguna de la generalidad de la población a participar en la formación de la voluntad de un partido no significa que los partidos no puedan válidamente presentar a candidaturas de elección popular a personas no afiliadas a los mismos o que tal presentación vulnere algún derecho de los afiliados al partido en cuestión. Como bien ha dicho nuestro Tribunal Constitucional, «constituye una tradición arraigada en la democracia contemporánea, el que los partidos políticos permitan que ciudadanas y ciudadanos no militantes aspiren, a través suyo, a cargos de elección popular. Con ello se aseguran que personas de reconocido prestigio y arraigo popular, coincidentes con su programa político y la visión ideológica de gobernar que éste proyecta, puedan hacer causa común en el logro de la finalidad esencial para la cual existen los partidos: “servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad”. Esta apertura hacia líderes de la sociedad civil, religiosos, deportistas, artistas, entre otros, encuentra justificación en el rol instrumental que, conforme el artículo 216 de la Constitución, están llamados a jugar los partidos políticos para “garantizar la participación de ciudadanas y ciudadanos en los procesos políticos” y “contribuir a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo

19 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987), p. 763.

20 A cuyo tenor «se consideran principios y valores fundamentales para el ejercicio democrático de la política: la libertad, la justicia, la solidaridad, el pluripartidismo, la diversidad ideológica, el acatamiento a la voluntad de las mayorías, la no discriminación, la equidad de género en la competencia partidaria, la transparencia, la alternabilidad en el poder, el uso de medios democráticos para acceder a la dirección del Estado y el reconocimiento de los derechos de las minorías».

21 Stern, op. cit., p. 161.

político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular»²².

- Derecho subjetivo de los afiliados. La constitucionalización de la democracia interna como exigencia estructural, sustancial y operativa sobre la política partidaria implica la consagración de un haz de derechos que, deducidos de la libre asociación y participación política que ya prevé el constituyente en provecho de toda persona, prefiguran la participación democrática de los afiliados en el funcionamiento de los partidos. De ello tomó nota el legislador cuando diseñó el contenido del actual artículo 30 de la Ley núm. 33-18.

- La extensión del debido proceso a lo interno del partido. La relevancia constitucional de los derechos de los afiliados, aunada a la extensión de la garantía fundamental del debido proceso a todo procedimiento sancionatorio, implica la correlativa asignación de los más amplios derechos de defensa en provecho de todo afiliado sometido a una instancia disciplinaria intrapartidaria. Esto ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional, resaltándose a tal efecto el criterio sostenido por nuestra jurisdicción constitucional en el sentido de que, «sin perjuicio de la facultad que tiene la entidad política correspondiente de imponer sanciones», los procedimientos y la sanción misma solo retendrán su validez si están antecedidos por «la celebración de un juicio disciplinario de conformidad con lo establecido en los estatutos partidarios y en el que sean observadas las garantías que conforman el debido proceso»²³.

- Irrenunciabilidad del control jurisdiccional sobre las decisiones disciplinarias. Dado que de facto suele existir una dependencia orgánica de los tribunales disciplinarios internos de los partidos con respecto a la cúpula partidaria, es irrenunciable el control jurisdiccional de las actuaciones disciplinarias de los partidos. Por ello, tanto la jurisdicción contencioso-electoral²⁴ como la jurisdicción constitucional han coincidido al señalar que «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 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»²⁵.

- Caracterización estructural típicamente democrática. Como es obvio, la democratización interna por la que apuesta la Constitución dominicana implica una determinada lógica estructural y funcional que, sin soslayar la libre autocomposición de cada organización, asegure (a) la distribución del poder, (b) la participación de la variedad de corrientes que compiten en el seno de la organización, (c) el acceso democrático a los cargos partidarios, y (d) la estructuración de los órganos de dirección de forma inclusiva, equitativa, plural y, naturalmente, democrática. El principio de democracia interna impacta, así, tanto la formación de los órganos del partido como la formación de la voluntad del partido mismo²⁶.

22 Tribunal Constitucional, sentencia TC/0531/15 de fecha 19 de noviembre de 2015.

23 Tribunal Constitucional, sentencia TC/0441/19 de fecha 10 de octubre de 2019.

24 Por todas, y sin perjuicio de las líneas más recientes al respecto, vid. Tribunal Superior Electoral, sentencia TSE-024-2012 de fecha 15 de junio de 2012.

25 Tribunal Constitucional, sentencia TC/0531/15 de fecha 19 de noviembre de 2015.

26 En cuanto a estos componentes como “jinetes” del concepto genérico “democracia interna”, vid. Pedro J. Castellanos Hernández, «La esencia de la democracia interna», Justicia Electoral 3 (enero-junio, 2024): pp. 34-41.

- Selección democrática de los candidatos a cargos electivos. La selección de los candidatos debe realizarse mediante un voto, en principio y en la medida en que la naturaleza misma del partido lo permita, universal, libre, igual, directo, personal y secreto. Pero la Constitución no consagra un modelo rígido e inflexible de organización partidaria por lo que la ley no puede impedir que los partidos configuren estatutariamente diversas modalidades de democracia interna y de estructuras organizativas. La ley no puede obligar a los partidos a ser partidos de masas en lugar de partidos de cuadros ni constreñir a los partidos a celebrar primarias abiertas como requisito para seleccionar sus candidatos a elecciones.

Sin embargo, «del estudio del artículo 212 de la Constitución se infiere que nada impide que el legislador ordinario otorgue a la Junta Central Electoral otras atribuciones a las especificadas en ese texto, entre las que está la de contribuir a la organización de los procesos electorales internos de las entidades políticas», intervención del organismo rector de la Administración electoral que “tiene por propósito garantizar un proceso electoral más transparente en lo concerniente al ejercicio de la democracia interna de las entidades políticas, lo cual es conforme con lo dispuesto en el artículo 212 de la Constitución, relativo a las atribuciones de dicho organismo»²⁷.

- Protección del acceso y permanencia a los cargos partidarios. En una suerte de “adaptación” de la protección constitucionalmente ofrecida a la ciudadanía en relación con el acceso y mantenimiento de los cargos electivos a los que accedan, el principio de democracia interna prioriza la protección de los funcionarios

partidarios que ocupen cargos en la estructura interna de la organización, lo cual deviene plenamente compatible con el diseño de requisitos para su acceso (como el arraigo, tiempo de membresía, entre otros).

- A mayor pluralidad, mayor democracia interna. La Constitución dominicana reconoce e institucionaliza las corrientes internas de los partidos, pues parte del reconocimiento de la libertad partidaria en la medida y en tanto que las “tendencias” de los partidos se conformen a los principios constitucionales. Este reconocimiento implica el correlativo deber de impedir el abuso de las mayorías sobre minorías discrepantes, pues «las fracciones o tendencias existentes en un partido constituyen uno de los motores fundamentales de la democratización interna»²⁸.

d. Política partidaria e igualdad constitucional

La política partidaria también está atravesada por el principio-valor-derecho a la igualdad. El texto constitucional lo deja claro al establecer que deben contribuir a la voluntad ciudadana “en igualdad de condiciones”. Se asegura, así, que el Estado se mantenga neutral en la competencia electoral y no favorezca a un partido sobre otro. Esta igualdad se extiende al uso de locales públicos, la asignación de espacios en medios de comunicación y el acceso al financiamiento público.

Lo anterior tiene implicancias importantes que van más allá del debate sobre la pertinencia de la contribución estatal en beneficio de los partidos. Esas implicancias pueden, a su vez, tratarse a partir de tres pilares igualitarios que, en tanto tales, devienen esenciales al momento de calibrar la desigualdad en el partido y entre ellos:

27 Tribunal Constitucional, sentencia TC/0441/19 de fecha 10 de octubre de 2019.

28 Jáuregui, op. cit., p. 152.

- Igualdad de oportunidades y financiamiento

Una dimensión crucial del principio de igualdad de partidos es la cuestión del financiamiento público de los partidos²⁹. Hay quienes sostienen que si los partidos, en tanto asociaciones privadas con libertad externa e interna, son independientes del Estado, es cuestionable la transformación en tarea del Estado del financiamiento de las actividades partidarias. Como bien estableció la jurisprudencia constitucional alemana, en caso de un financiamiento estatal de los partidos se produciría una tal imbricación de Estado y partidos, que desaparecería la independencia de los partidos frente al Estado, se erosionaría su libertad externa y se invertiría el proceso de formación de voluntad, discurriendo ésta de los órganos del Estado al pueblo y no viceversa. De ahí que sólo sea constitucional el reembolso a los partidos de los gastos necesarios de una adecuada campaña electoral, puesto que los partidos concurren a la realización de una tarea estatal que está, por lo demás, deslindada de sus restantes actividades y que, por ello, evita los riesgos de un financiamiento general de los partidos por el Estado³⁰.

Como bien ha señalado una parte de la doctrina, esta posición original del Tribunal Constitucional alemán es insostenible porque los partidos no solo contribuyen a la formación de la voluntad popular, sino que también realizan su tarea de mediación entre el pueblo y el Estado merced a su rol en la formación de la voluntad política del Estado consecuencia de su actuación en los órganos estatales. Los órganos del Estado son referidos al pueblo de quien emanan todos los

poderes del Estado conforme el artículo 2 de la Constitución y este pueblo actúa ayudado por los partidos. «En estas condiciones no es lo importante entonces mantener a los partidos fuera de la esfera estatal. Hay que armarlos, más bien, adecuadamente para el desempeño de su función mediadora. Esto presupone de hecho su enraizamiento social. Pero la financiación estatal no disuelve necesariamente la localización de los partidos en la sociedad»³¹.

Más aún, el financiamiento de los gastos electorales de los partidos, dado lo difusa de la frontera entre financiamiento electoral y financiamiento general de los partidos, es en el fondo esto último. Es por ello que el Tribunal Constitucional alemán ha abandonado esta línea jurisprudencial y afirma que las ayudas estatales a los partidos deben ser concedidas de manera que el proceso holístico permanezca abierto, se mantenga la competencia entre los partidos y se garantice la vinculación del liderazgo partidario a las bases sociales³². En otras palabras, desde el punto de vista estrictamente constitucional, el sistema de financiación de los partidos debe propender a que éstos no sean tan dependientes de los recursos provenientes de las grandes corporaciones y donantes privados que acaben postrados en sus brazos ni tan dependientes de los recursos provenientes del Estado que se autonomicen de la sociedad y de las bases sociales que fundan su liderazgo.

Vale decir que la jurisprudencia constitucional comparada también ofrece parámetros trascendentales para sortear la inconstitucionalidad de las normas relativas al financiamiento de los partidos: (a) las

29 Cfr. Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes electorales* (Fribourg: Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2001).

30 Alemania, Tribunal Constitucional, BverfGE 20, 56.

31 Grimm, op. cit., p. 423.

32 Alemania, Tribunal Constitucional, BverfGE 85, 264.

restricciones en el ámbito de la comunicación política implican (o, más propiamente dicho, pueden llegar a implicar) una vulneración de la libertad de expresión de las organizaciones políticas³³; (b) la política tributaria aplicable a las donaciones privadas en provecho de los partidos debe articularse sobre regímenes que propendan a la igualdad entre los partidos³⁴, sin favorecer con exenciones que quiebren la igualdad tributaria entre todas las personas³⁵; y (c) la contribución estatal debe, en definitiva, evitar crear lazos de dependencia entre el Estado y la organización que se beneficia de la contribución, no debe comprometer la expresión de las diversas corrientes de ideas y opiniones dentro de cada partido, y además debe evitar el enriquecimiento de personas o grupos específicos dentro del aparato partidario³⁶.

- Igualdad de oportunidades, gobierno y partido gobernante.

La finalidad constitucionalmente legítima de los partidos es hacerse cargo del gobierno y las elecciones convierten a la dirección del partido vencedor en altos cargos y a su programa en plan de acción del Estado. El gobierno, por tanto, no está por encima de los partidos. De ahí que la Constitución no puede impedir al partido que ocupa el Poder Ejecutivo que utilice sus logros en el poder como argumento para una reelección del incumbente presidencial o la elección de un candidato presidencial de ese partido. La Constitución tampoco puede exigir a los políticos que con su llegada a un cargo público olviden el origen y dependencia partidaria y se comporten de manera diferente

cuando actúan como líderes de un partido y como dirigentes del Estado. De ahí que la doctrina francesa considera que las autoridades públicas de tipo político, como ocurre con los alcaldes y ministros, pueden pronunciarse durante las campañas electorales a favor de sus formaciones partidarias, cuidándose de no actuar como autoridades, lo cual, en la práctica, es sumamente difícil fiscalizar, por lo que los jueces solo censuran los casos más graves³⁷.

Dada esta dificultad de control, el Tribunal Constitucional alemán prefiere distinguir cuando una persona actúa como autoridad y cuando lo hace como persona privada a partir del criterio del uso de los recursos del Estado. Así, por ejemplo, si el Presidente de la República utiliza el vehículo oficial para transportarse a un mitin político, es obvio que está usando dichos recursos. Sin embargo, la cosa no es tan clara cuando se trata de acudir al mitin con los medios de seguridad vinculados a la función presidencial pues dichos medios deben estar a disposición del Presidente también en su vida privada. Por eso, la doctrina tiende a pensar que en estos supuestos no habría quiebra del principio de neutralidad³⁸.

Ahora bien, en todo caso un Estado personalmente ocupado y dirigido por un partido no deja de continuar siendo un Estado de todos. Si bien el programa de actuación del Estado no puede ser menos que partidista, la neutralidad del Estado se garantiza a través de la apertura del Estado lograda a través de la competición entre partidos que hace que el programa de acción pública sea susceptible de cambio en función de los resultados electorales.

33 Estados Unidos, Corte Suprema, *Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

34 Alemania, Tribunal Constitucional, BverfGE 8, 51.

35 Alemania, Tribunal Constitucional, BverfGE 85, 264.

36 Francia, Consejo Constitucional, dec. 89-271 DC, *Limitation des dépenses électorales*, 11 janvier 1990, cons. 11 et 14, RJC, I, 399.

37 Jean Claude Masclet, *Le droit des élections politiques* (Paris: PUF, 1992), p. 71.

38 Vid. Oscar Sánchez Muñoz, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007), p. 313.

Como bien afirma el Tribunal Constitucional alemán, la Constitución prohíbe utilizar «el poder estatal como instrumento para perpetuar en el poder una determinada mayoría»³⁹.

El principio de igualdad y su traducción en la esfera de los partidos como la igualdad de oportunidades de los partidos implica que el Estado no puede privilegiar, sobre todo mediante prestaciones patrimoniales, un partido en detrimento de otros. De ahí que resulta inconstitucional utilizar fondos del Estado para promocionar por canales públicos o privados la obra y logros de un determinado gobierno, aunque la misma revista forma institucional, a menos que se trate de información pública de tipo educativo desprovista de todo matiz político, proselitista, electoral o partidario. El encargo de encuestas y estudios de mercado por oficinas gubernamentales con propósitos estrictamente partidarios que se revelan por el contenido de las mismas también resulta inconstitucional. «Es por tanto el empleo de medios públicos el que veda la Constitución. No es que deba el gobierno abstenerse de identificarse con un programa de partido, sino que habida cuenta de que el gobierno no puede por menos de identificarse con un programa partidario le está vedado hacer propaganda con recursos públicos»⁴⁰.

III. Conclusión

La evolución del sistema político dominicano ha consagrado a los partidos como elementos centrales de la democracia representativa y del Estado constitucional de partidos. Su constitucionalización refleja, así, la convicción del constituyente de que la democracia, al asentarse sobre el pluralismo político, requiere de intermediarios que, imbuidos por el ideal

democrático que tipifica a la propia Constitución, agrupen a la ciudadanía y vehiculen su participación política, contribuyendo así a la formación de la voluntad popular.

Esa constitucionalización viene asociada con ciertos derechos (entre ellos, típicamente, el derecho de autorregulación y autocomposición) y, también, con algunas exigencias de innegociable cumplimiento para todo partido que aspire a preservar su estatus y su legitimidad en el sistema. Los partidos deben, así, sujetarse a los principios constitucionales, entre ellos el de democracia interna, garantizar los derechos de los afiliados y conformarse a las reglas básicas de competencia electoral. De ello depende el cumplimiento efectivo de sus fines constitucionales y, en última instancia, su propia integración al sistema constitucional de partidos.

Desde la perspectiva aquí planteada, la constitucionalidad de los partidos dominicanos se erige como una garantía institucional que protege su autonomía, pero a la vez les impone un conjunto de deberes esenciales para el sostenimiento de un régimen democrático, plural y equitativo. La complejidad de esta relación, a menudo tensa, subraya la relevancia de un marco jurídico que, sin asfixiar la libertad de actuación partidaria, asegure su compromiso innegociable con los valores supremos de la Constitución. El vínculo fundamental que de ello dimana puede resumirse en una idea básica y trascendente a la vez: ¡sin partidos no hay democracia y sin democracia no hay partidos!

39 Alemania, Tribunal Constitucional, BverfGE 44, 125.

40 Grimm, op. cit., p. 432.

IV. Bibliografía

Aparicio Pérez, Miguel A. y Merce Barceló i Serramalera. *Manual de Derecho Constitucional*. Barcelona: Atelier, 2009.

Balaguer Callejón, Francisco, y otros. *Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid: Tecnos, 1999.

Balmelli, Tiziano. *Le financement des partis politiques et des campagnes electorales*. Fribourg: Éditions Universitaires Fribourg Suisse, 2001.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1984.

Brewer-Carías, Allan. «Algunas notas sobre la personalidad jurídica de los partidos políticos y el alcance de la potestad reguladora del legislador en aplicación de los principios constitucionales sobre democracia interna de los partidos». En Leticia Ayuso y José Alejandro Ayuso (eds.). *Constitución, Primarias y Ley de Partidos*. Santo Domingo: Fundación Equidad, 2018.

Carré de Malberg, R. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Castellanos Hernández, Pedro J. «La esencia de la democracia interna». En *Justicia Electoral*, núm. 3, 2024, pp. 34-41.

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

Esteban, Jorge de, y Pedro J. González-Trejavano. *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo II. Madrid: Universidad Complutense Madrid, 1993.

Fernández, Tomás Ramón. «Los principios constitucionales del procedimiento administrativo». En *VVAA. Gobierno y Administración*. Vol. I. Madrid: 1998.

Flores Giménez, Fernando. «Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio». En *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 355-381.

Fox, Gregory H. y Brad R. Roth. *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

García Guerrero, José Luis. «Teorías de la representación política, democracia directa y partidos políticos». En Diego López Garrido, Marcos Francisco Massó Garrote

y Lucio Pegoraro. *Derecho Constitucional Comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

Escritos sobre partidos políticos. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

García Pelayo, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza, 1984.

Gomes Canotilho, J. J. *Direito Constitucional e teoria de la Constituição*. Coimbra: Almedina, 2000.

Grimm, Dieter. «Los partidos políticos». En Ernesto Benda y otros. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

Hostos, Eugenio María de. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: ONAP, 1980.

Jáuregui, Gurutz. *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama, 1995.

Jorge Blanco, Salvador. *Derechos humanos y libertades públicas*. Santo Domingo: Capeldom, 2002.

Jorge Prats, Eduardo. *Derecho constitucional*. Vol. II, 3ª ed. Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2024.

Jorge Prats, Eduardo, Luis Antonio Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes y Pedro J. Castellanos Hernández, «Informe sobre la STC/0788/24, del Tribunal Constitucional: el nuevo horizonte de las candidaturas independientes». Disponible en la web desde: <https://jorgeprats.com/informe-sobre-la-stc-0788-24-del-tribunal-constitucional-el-nuevo-horizonte-de-las-candidaturas-independientes/> [con acceso el 19-8-2025].

Jiménez Polanco, Jacqueline. *Los partidos en la República Dominicana*. Santo Domingo: Centenario, 1999.

Leibholz, Gerhard. «Representación e identidad». En Kan Lenk y Franz Neumann (eds.). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976.

López Rubio, Daniel. *Justicia constitucional y referendo. El control judicial de las normas aprobadas por los ciudadanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Sociales, 2020.

Lozano, Wilfredo. *Después de los caudillos*. Santo Domingo: FLACSO, 2002.

Madison, James. «Facciones en el Estado republicano». En Kart Lenk y Franz Neumann (eds.). Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Barcelona: Anagrama, 1980.

Martínez Sospedra, Manuel. Introducción a los partidos políticos. Barcelona: Ariel, 1996.

Masclat, Jean Claude. Le droit des elections politiques. París: PUF, 1992.

Michels, Robert. «Democracia formal y realidad oligárquica». En Kan Lenk y Franz N. Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Barcelona: Anagrama, 1980.

Morodo, Raúl y Pablo Lucas Murillo de la Cueva. El ordenamiento constitucional de los partidos políticos. México: UNAM, 2001.

Oliver Araujo, Joan. «El referendum en el sistema constitucional español». En Revista de Derecho Político, num. 29, 1989.

Ostrogorsky, M. Democracy and the organization of political parties. Londres: McMillan, 1902.

Pellerano Gómez, Juan Ml. Derecho Procesal Penal. Tomo I. Santo Domingo: Capeldom, 2004.

Pérez Gil, Julio. La acusación popular. Granada: Comares, 1998.

Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Madrid: Marcial Pons, 2007.

Ponce Solé, J. Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Madrid: Editorial Lex Nova. 2001.
Presno Linera, Miguel. Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia. Barcelona: Ariel, 2000.

Ramírez Morillo, Belarminio. Derecho Constitucional dominicano. Santo Domingo: Fundación de Estudios

Sociopolíticos, Jurídicos y Económicos, 2010.

Rousseau, Jean-Jacques. El contrato social. Madrid: EDAF, 2003.

Salvador Martínez, María. Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal. Madrid: Marcial Pons, 2021.

Sánchez Sanlley, Augusto Luis. Democracia y sistemas electorales. Santo Domingo: Editora Arte y Cine, 1966.

Sánchez Muñoz, Oscar. La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza, 1980.

Stein, Ekkhard. Derecho Político. Madrid: Aguilar, 1973.

Stern, Klaus. Derecho del Estado de la República Federal Alemana. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

Tena de Sosa, Felix. «La naturaleza de los partidos políticos». En Diario Libre. 30 de julio de 2018.

Tocqueville, Alexis de. La democracia en América. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Torres del Moral, Antonio. Principios de Derecho Constitucional español. Vol. I. Madrid: Átomo Ediciones, 1986.

ALGUNOS AVANCES EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL: UN COMENTARIO A LA SENTENCIA TC/0097/25



AMAURY REYES TORRES

Juez del Tribunal Constitucional de la República Dominicana; presidente del Consejo Editorial de la Revista Dominicana de Derecho Constitucional; miembro del Consejo Editorial de Iuris-Forum de PUCMM-CSDA. Docente en derecho constitucional, derecho procesal constitucional y filosofía del derecho.

En la Sentencia TC/0097/25, en ocasión de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la Sentencia TSE/0369/2024 dictada por el Tribunal Superior Electoral (TSE), el 9 de julio, el Tribunal Constitucional aprovechó para consolidar algunos avances de cara a lo que podemos denominar la justicia constitucional electoral. El tribunal confirmó la decisión del Tribunal Superior Electoral dado que si bien la alianza examinada supera el 1% de los votos emitidos en el nivel de diputados, con el cómputo de los votos ofrecidos en el exterior, los cuales pertenecen a dicho nivel, la referida alianza no resulta agraciada con una de las

cinco (5) posiciones disputadas, por el orden de preferencia aplicable; concluyendo, entonces, que la Resolución núm. 44-2024, del 23 de mayo, dictada por la Junta Central Electoral, contiene la correcta determinación de los ganadores de las posiciones a diputados por acumulación de votos (diputados nacionales) de acuerdo a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que la regulan. Esto último, al margen de que el procedimiento seguido por el TSE para arribar a la referida conclusión fue distinto al asumido por la JCE. Esto no es irrelevante porque en este caso los resultados no variaron, pero no necesariamente tiene que ser así. En consecuencia, resulta trascendente tomar nota del mecanismo consignado por el

Debemos señalar que el tribunal no abandona su precedente porque este entiende que “los hechos consolidados, así como la pérdida de objeto en general, no siempre condicionan la desaparición del objeto, porque existen circunstancias que ameritarían una mera declaración de vulneración del derecho (si procede) hacia el futuro, para que los actores no incurran nuevamente en los mismos”.



órgano jurisdiccional para que sea considerado en situaciones posteriores.

Ahora bien, el interés de la decisión reside en dos aspectos. Primero, en cómo la carencia de objeto, excepcionalmente, no impide la continuación del conocimiento y fallo del recurso de revisión en materia electoral **(I)**. Segundo, cómo debe interpretarse la condición de admisión del recurso de revisión constitucional contra sentencias del Tribunal Superior Electoral, a propósito del criterio de “manifiestamente contraria a la Constitución”,

y si existe una presunción reforzada de validez de los actos electorales, por lo que no todo vicio produce la nulidad del acto electoral **(II)**.

I. La pérdida sobrevenida de objeto en materia electoral en el contexto del recurso de revisión constitucional

Para el tribunal, la carencia de objeto “se configurará cuando el litigio en cuestión desaparece; es decir, cuando las pretensiones de las partes del proceso han cesado o desaparecido, independientemente de la

causa”.¹ Esto implica que la controversia entre las partes cesa en su vigencia por lo que carece de utilidad pronunciarse sobre las pretensiones de las partes.² La falta de objeto es la solución procesal, además, cuando se produce la consumación del hecho que origina la controversia o para el cual se originó la controversia y respecto al cual se sustentan las pretensiones de las partes **(A)**. Ante esta situación, el tribunal, sin cambiar su precedente, mitigó los efectos del hecho consumado como causa de la carencia sobrevenida del objeto, admitiendo – excepcionalmente – el recurso de revisión contra decisiones del Tribunal Superior Electoral **(B)**.

A. Falta de objeto y la consumación del hecho

La falta o carencia de objeto se produce cuando la situación se ha consumado por lo que la controversia desaparece y no tendrá efectos la decisión a intervenir por el tribunal³, lo cual conduce a la inadmisión de la acción o recurso como lo prevé el artículo 44 de la Ley núm. 834 de 1978. En otras palabras, la pérdida sobrevenida del objeto de la controversia se

produce como consecuencia de la consumación del hecho litigioso. La consumación del hecho provoca una situación que torna materialmente imposible satisfacer las pretensiones de las partes.⁴ Esta ha sido la regla en materia electoral en la doctrina del Tribunal Constitucional.⁵

Para el tribunal, la carencia de objeto en materia electoral está estrechamente vinculada con el principio de preclusión.⁶ En efecto, en materia electoral,

el principio de preclusión impide el regreso a etapas procesales ya superadas, de modo que, en la especie, se evidencia que el proceso electoral del quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016) finalizó y que ya se encuentran en ejercicio de sus funciones los nuevos síndicos/as, vice síndicos/as y regidores/as electos para el período 2016- 2020, quienes tomaron juramento y posesión de sus cargos en acto público celebrado el dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciséis (2016). j. En la especie, es incuestionable que el recurso que nos ocupa carece de objeto, toda vez que, en la especie, resulta imposible retrotraer la causa a etapas procesales ya concluidas sin violentar el

1 Sentencia TC/0502/22, p.21-22.

2 Sentencia TC/0072/13 (“[l]a falta de objeto tiene como característica esencial que el recurso no surtiría ningún efecto, por haber desaparecido la causa que da origen al mismo, es decir, carecería de sentido que el Tribunal lo conozca [...]”).

3 Sentencia TC/0006/12.

4 Sentencia TC/0656/23, p. 29.

5 Sentencia TC/0006/12; Sentencia TC/0048/17; Sentencia TC/0084/17; Sentencia TC/0452/17; Sentencia TC/0524/17; Sentencia TC/0542/17; Sentencia TC/0786/17; Sentencia TC/0822/17; Sentencia TC/0470/18; Sentencia TC/0627/18; Sentencia TC/0202/19; Sentencia TC/0471/19; Sentencia TC/0520/22; entre otras.

6 Denny Díaz Morán, Principios del derecho electoral: preclusión y calendarización, El Nuevo Diario (Mayo 13, 2015), <https://elnuevodiario.com.do/principios-del-derecho-electoral-preclusion-y-calendarizacion/> (“la institución procesal por medio de la cual, todos los actos, omisiones y resoluciones que no sean impugnados en tiempo y forma se considerarán válidos y, por lo tanto, serán inimpugnables. La preclusión es uno de los principios que rigen el proceso y se funda en el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan de forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a momentos procesales ya extinguidos y consumados, esto es, en virtud del principio de la preclusión, una vez extinguida o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejecutarse nuevamente”) (citas internas omitidas).

principio de preclusión, como bien ha indicado este tribunal en su Sentencia TC/0272/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), reiterando a su vez el criterio fijado en la Sentencia TC/0006/12, del doce (12) de marzo de dos mil doce (2012).⁷

En palabras del tribunal en otra sentencia posterior en materia electoral:

j. En efecto, es irrefutable que al momento que se conoce el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional ya se había realizado el evento que se pretendía evitar, situación que este tribunal ha definido en otras decisiones como una falta de objeto del recurso que constituye un fin de inadmisión tradicionalmente acogido por la jurisprudencia de nuestros tribunales.⁸

En segundo lugar, el principio de calendarización⁹ influye en la determinación de la desaparición del objeto como consecuencia de la consumación del hecho. Las etapas electorales están sujetas a plazos y fechas específicas a cumplir, condición de la cual dependen etapas sucesivas del certamen para que los actos electorales allí originados puedan producir sus efectos. La imposibilidad de retrotraer, entonces, las actuaciones no solo se limitan porque los actos producen sus efectos, sino que existen límites temporales de cada acto o etapa electoral que consolida la situación. De allí que la consumación del hecho refleja la consolidación de esa etapa cerrada y la imposibilidad de volver a traer situaciones que están comprendidas – expresamente – en el marco de fechas previamente determinadas conforme a la ley y la Junta Central Electoral.

Por último, como bien se desprende de la Sentencia TC/0452/17 y Sentencia TC/0822/17, estas razones por igual concretan un principio más general que es el principio de seguridad jurídica. Para el tribunal, la seguridad jurídica es “un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios [...]”.¹⁰

Volver a litigar las cuestiones o casos ya precluidos como consecuencia de la consumación del hecho electoral, sería afectar los efectos consolidados por los actos y actividades electorales, como a su vez perturbar las expectativas generadas o materializadas a raíz del hecho electoral y cómo deberían comportarse las partes como consecuencia de lo anterior. De allí la realidad, desde la seguridad jurídica, de que la pérdida del objeto del recurso o acción en materia electoral, satisface intereses preponderantes del sistema jurídico.

B. Cependant: la excepción a la carencia de objeto que confirma la regla

La cuestión, entonces, dada la naturaleza expedita y calendarizada de los hechos o actividades electorales, es si la acción o recurso siempre perderá su objeto cuando se consumaren aquellos. Específicamente, ¿qué sucede cuando

7 Sentencia TC/0452/17.

8 Sentencia TC/0822/17.

9 Ley núm. 20-23, art. 4.5: “El proceso electoral está integrado por un conjunto de etapas que se desarrollan de forma sucesiva. La legislación electoral dispone los plazos y el orden en que cada uno de los actos electorales deben producirse, en aras de resguardar la seguridad jurídica”.

10 Sentencia TC/0100/13.

se apodera al Tribunal Constitucional, en ocasión de un recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales contra una decisión del Tribunal Superior Electoral, y los hechos o actividades electorales se consumaron previo a que el tribunal emitiera una decisión?

Según hemos visto en la sección anterior (*ut supra* A), es inadmisibile por falta de objeto, pero, la Sentencia TC/0097/25 marca una nueva rama en la doctrina del tribunal respecto a la pérdida del objeto cuando el hecho electoral subyacente se ha consumado. Como regla general, la consumación del hecho sí produce la pérdida de objeto, lo cual está conforme con la regla general prevista en el artículo 44 de la Ley 834 de 1978, en virtud de la interpretación dada por la alta corte en la Sentencia TC/0502/22.

Pero, a modo de excepción, no necesariamente la consumación del hecho impide la continuación del trámite del recurso. En una primera etapa, durante el 2024, el tribunal parecía conocer los recursos de revisión constitucional, con independencia de la cuestión de si el objeto había desaparecido¹¹, a pesar de uno que otro voto disidente al respecto, salvo en esos casos donde se ejecuta la sentencia a favor del reclamante.¹² En estos casos, uno que otro juez del tribunal emitía un voto separado concurriendo con la decisión, pero, haciendo valer que el tribunal debía referirse sobre la vigencia del objeto y por qué, en esos casos, la cuestión ameritaba un pronunciamiento del tribunal, aunque sea a fines declarativos y a futuro.¹³

En el desarrollo de esta nueva ramificación de la pérdida sobrevenida o carencia de objeto, el

tribunal entendió que existían algunos problemas en ciertas condiciones. El tribunal observó que existía un corto tiempo entre el hecho, la decisión del Tribunal Superior Electoral, el apoderamiento del recurso de revisión y la decisión del Tribunal Constitucional. A esto se suma que al momento del apoderamiento del tribunal o bien al momento de decidir el recurso, el hecho quedó consumado, frustrando la posibilidad de respuesta del tribunal. También, en adición a todo lo anterior, que podemos llamar el “coste temporal de lo contencioso electoral”, el Tribunal Constitucional siempre llegará tarde, lo que conlleva que violaciones graves a la Constitución permanezcan sin persuasivos de que no se repitan en el futuro. Finalmente, vinculado con este último aspecto, estos hechos y circunstancias objeto del contencioso electoral presentan una característica muy propia: la posibilidad de que vuelvan a repetirse.

Debemos señalar que el tribunal no abandona su precedente porque este entiende que “los hechos consolidados, así como la pérdida de objeto en general, no siempre condicionan la desaparición del objeto, porque existen circunstancias que ameritarían una mera declaración de vulneración del derecho (si procede) hacia el futuro, para que los actores no incurran nuevamente en los mismos”.¹⁴ Por ello, el tribunal entiende que existe un supuesto de hecho, con características muy particulares, que no está cubierto ni se puede subsumir en la regla que permite inadmitir el recurso por la pérdida sobrevenida de objeto.

Ante esto, procedió a dibujar una excepción a su precedente y al artículo 44 de la Ley 834 de 1978 basado en una visión constitucionalmente

11 Sentencia TC/0003/24; Sentencia TC/0004/24; Sentencia TC/0005/14; Sentencia TC/0070/24; Sentencia TC/0729/24; Sentencia TC/1060/24; Sentencia TC/1066/24; Sentencia TC/1134/24; Sentencia TC/0145/25.

12 Sentencia TC/0058/24.

13 Supra nota 12.

14 Sentencia TC/0097/25, párr. 7.16.

adecuada de la cuestión. Por ello el énfasis del tribunal en, por lo menos, dos aspectos: (a) la dimensión objetiva de la Constitución, en particular de los derechos fundamentales; y (b) la posibilidad de prevenir a futuro ante actos o hechos en situaciones repetibles que no harían más que restar eficacia a la Constitución, en cuanto a su alcance. De ahí que el tribunal sostiene que debe examinar cada caso en concreto para determinar si existen razones que ameriten una distinción del precedente de la carencia de objeto por hecho consumado que provoque la inadmisión del recurso.¹⁵

En efecto, para el tribunal, una regla cerrada de la carencia de objeto como impedimento de conocer el recurso de revisión constitucional produce efectos no compatibles con la Constitución. En palabras del tribunal en la Sentencia TC/0097/25:

7.17. Esto puede crear incentivos para esquivar el control de constitucionalidad y promover actuaciones de dudosa constitucionalidad que se consolidaría mermando la supremacía de la Constitución, la protección de los derechos fundamentales y el orden constitucional. Lo contrario sería la confirmación de una situación irregular o de vulneración de derecho a futuro, toda vez que, al ser la materia electoral de carácter expedito, cualquier decisión ya sea ante esta instancia o ante el Tribunal Superior Electoral podría producirse posteriormente a la proclama de candidatos (Sentencia TC/0444/19: jueza Beard Marcos, voto disidente; Sentencia TC/0370/23: jueza Beard Marcos, voto disidente).

Con mucha razón, es posible oponerse a esto argumentando que la cuestión o conflicto subjetivo ha cesado, por lo que “el recurso no surtiría ningún efecto, por haber desaparecido la causa que da origen al mismo, es decir, carecería de sentido que el Tribunal lo conozca [...]”¹⁶. Al no tener ningún tipo de efecto ni reivindicación de la cuestión subjetiva, mal podría el Tribunal Constitucional emitir un pronunciamiento, lo cual podría dar la impresión de estar asumiendo un rol “consultivo”, es decir, incluso en el contexto del control concentrado – a pesar de ser abstracto – debe existir una controversia.¹⁷ Sin embargo, el tribunal entendió que existen motivos importantes que derrotan la regla general de la inadmisión del recurso como consecuencia de la carencia de objeto.

En la sentencia comentada el tribunal dice que:

7.18. [a]tendiendo a la dimensión objetiva de la Constitución, en particular de los derechos fundamentales en el contexto electoral, el Tribunal puede dar una tutela judicial diferenciada (aunque declarativa) que permita una solución expedita de miras al futuro cuando el hecho esté consumado en el contexto electoral, como bien sobrevenga la carencia de objeto en general, siempre que transcurra durante el trámite y decisión del asunto, siempre y cuando la situación puede ser repetible –de manera previsible– en un contexto electoral. Todo lo anterior, exclusivamente, para evitar que las acciones puedan repetirse en el futuro como consecuencia de los efectos objetivos de los derechos fundamentales y el efecto de irradiación de la Constitución, lo cual deberá evaluarse caso por caso y, en caso de proceder, aplicar la distinción (distinguishing) en los términos de la Sentencia TC/0188/14, de este tribunal.

15 Sentencia TC/0097/25, párr. 7.18.

16 Sentencia TC/0072/13.

17 Véase, por ejemplo, la Sentencia TC/0768/24.

Así las cosas, el tribunal entiende que existen, por lo menos, 4 factores clave para determinar si procede distinguir el precedente y admitir el recurso de revisión – con efectos declarativos, a pesar de que el objeto del recurso se ha perdido. En este sentido,

7.19. [...] *a pesar de la posible falta de objeto al momento de fallar el expediente a raíz de un conflicto electoral, este tribunal puede conocer el fondo de la controversia si (1) la corta duración de la actuación impugnada impide su examen jurisdiccional antes del cese de sus efectos; (2) existe una expectativa razonable de que la parte recurrente, demandante o accionante sea sometida nuevamente a la misma casuística; o (3) si bien la reclamación es susceptible de una repetición previsible, más que una repetición aleatoria; y (4) si un pronunciamiento a futuro es necesario para prevenir una situación que pudiese implicar violación a la Constitución y, a su vez, generar inseguridad jurídica, sobre todo si no existe pronunciamiento del tribunal sobre el asunto.* (citadas internamente omitidas; lo resaltado es nuestro).

Existen, por lo menos, dos límites a esta excepción procesal reconocida por el tribunal. Por un lado, los efectos no serán constitutivos o concretos, de forma tal que la situación ya configurada no podrá perturbarse. De forma tal que los efectos son declarativos-exhortativos para el futuro para impedir la realización o repetición de actuaciones que violen la Constitución. Por otro lado, no aplicará a situaciones cuyo objeto desapareció antes del inicio de la acción en justicia, es decir, debe haber iniciado ya la acción en justicia para que pueda considerarse que la excepción es aplicable. En palabras del tribunal, en la Sentencia TC/0097/25:

7.19. [...] *Siguiendo la misma línea de nuestro homólogo peruano, el pronunciamiento no tendría efectos constitutivos y concretos a la causa sino declarativos-exhortativos hacia el*

futuro para que el infractor no realice o reitere actuaciones violatorias a la Constitución, en particular a los derechos fundamentales y al orden constitucional. Sin embargo, por motivos de seguridad jurídica, esta excepción no aplicaría para controversias que desaparecieron antes de iniciar la acción en justicia. (citadas internamente omitidas).

En el caso analizado en la Sentencia TC/0097/25, el tribunal entendió aplicable la excepción y distinguió el caso del precedente. Recordemos, el caso se trata del cuestionamiento del cómputo de votos para distribución de escaños para la diputación nacional, en particular ante la existencia de alianzas, así como la determinación de la preferencia por el escaño. El tribunal observó que: “(1) en resolver la cuestión constitucional del derecho a ser elegible respecto a la diputación nacional; (2) los efectos de las alianzas en cuanto a la elección de la diputación nacional; y (3) la violación del derecho de defensa, a propósito del debido proceso, por la decisión dada en cuanto a los efectos de las alianzas y la pérdida del derecho de preferencia que afecta el derecho a ser elegible y la garantía institucional de la diputación nacional; y (4) perfectamente puede esto repetirse en las próximas elecciones.”

II. Lo manifiestamente contrario a la constitución y la preservación del acto electoral

A. ¿Cuándo una sentencia del Tribunal Superior Electoral es manifiestamente contraria a la Constitución?: Artículo 3 de la Ley núm. 29-11

Otro aspecto de interés que se aborda en la sentencia es el significado de la frase “manifiestamente contraria a la Constitución” prevista en el artículo 3 de la Ley núm. 29-11, como condición para una sentencia ser

impugnada ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de revisión. Partiendo de la Sentencia TC/0477/22,

la sentencia manifiestamente contraria a la Constitución constituye toda decisión dictada por el Tribunal Superior Electoral (TSE) en materia contencioso-electoral que de manera objetiva y evidente infrinja directamente la Constitución, desconozca o viole un precedente del Tribunal Constitucional o viole un derecho fundamental de las partes envueltas en el litigio. Ante tal panorama, una vez determinada la ausencia del indicado presupuesto procesal de admisibilidad, lo que procede es la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional correspondiente.¹⁸

Aclarando el alcance de este criterio y del supuesto de admisibilidad, para el tribunal no es más que “la apariencia en buen derecho, basta que exista una o varias de las causas de revisión constitucional previstas en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales”.¹⁹ Tan pronto sean presentados argumentos con apariencia de buen derecho, más que un simple recuento de votos o si existe la figura del recuento de votos, bajo la legislación anterior a la Ley núm. 20-23, es suficiente para que el recurso sea declarado admisible, siempre y cuando cumpla con los demás requisitos de admisibilidad bajo los artículos 53 y 54 de la Ley núm. 137-11.

Por ello, el tribunal concluye: “se rechaza el medio de inadmisión sin hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión, en razón de

que los alegatos, así como sus fundamentos, en apariencia, son graves y manifiestamente contrarios a la Constitución, si la parte recurrente logra prevalecer”. Así las cosas, basta que en apariencia se presenten argumentos tendentes a poner en evidencia – preliminarmente – si la decisión podría ser “manifiestamente contraria a la Constitución”. En tal sentido, el tribunal preservó una lectura equilibrada entre el artículo 3 de la Ley núm. 29-11 y el artículo 53 de la Ley núm. 137-11.

B. Lo inútil no debe afectar a lo útil: conservación del acto electoral

Finalmente, otro aspecto de interés en términos de la justicia constitucional electoral, es el rechazo del recurso de revisión en cuestión, en razón del principio “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”.²⁰ Para el tribunal, esto se sustenta en dos principios clave del derecho procesal constitucional y del derecho procesal electoral: (a) el principio de seguridad jurídica; y (b) el principio de conservación de los actos electorales; siendo ambos una expresión determinante – en el contexto del sistema jurídico dominicano – del principio de legalidad, como bien lo confirmó el tribunal en la Sentencia TC/0097/25. De esta forma lo que se procura es que el error o vicio que afecte el acto electoral no puede ser inoperante e irrelevante, tiene que ser directa e inmediatamente eficaz ese error sin el cual no puede producir sus efectos el acto electoral.

El tribunal rechazó el planteamiento de que el Tribunal Superior Electoral de que, en ese caso, dicha alta corte violó el principio de legalidad

18 Sentencia TC/0477/22, párr. 9.10.

19 Sentencia TC/0097/25, párr. 7.12

20 Sentencia TC/0097/25, párr. 8.9. En la sentencia existe un error material ya que habla de lo inútil no debe ser viciado por lo inútil, lo cual es claramente un error material insignificante y al ser una traducción del original en latín, que se cita, no causa ningún problema.

al tratar de preservar la integridad de los votos al no darle un valor determinante a un error de la Junta Central Electoral que tenía cero incidencias en el resultado y eficacia del acto electoral. Comienza analizando el tribunal: *conforme al principio de seguridad jurídica y el principio de conservación de los actos electorales, el Tribunal Superior Electoral juzgó conforme al principio de legalidad la cuestión. En efecto, el principio de conservación (vinculado al aforismo lo [...] útil no debe ser viciado por lo inútil [utile per inutile non vitiatur]) supone que, mientras no se constaten infracciones graves y que realmente incidan de manera determinante en el resultado electoral, no se debe pronunciar [la nulidad del] acto electoral.*²¹

Ante estas consideraciones, el tribunal examina a continuación si realmente existe o no una infracción grave con la suficiente “determinancia”²² que no dejaba otra opción que la nulidad del acto electoral. Observa el tribunal lo siguiente:

8.10. [...] el resultado arrojado al incluir los votos válidos emitidos en las circunscripciones en el exterior en el nivel de diputados arrojó el mismo resultado en cuanto a la asignación de escaños y la determinación del derecho de preferencia, o la asignación de escaños mediante la segunda ronda. No solo se dotó de eficacia al planteamiento de la parte recurrente de que debía tomarse en cuenta los votos válidos emitidos en el exterior; también se procedió a verificar si se mantenían o no los mismos resultados asumidos por la Junta Central Electoral respecto a cuáles partidos se les reconoció el derecho de preferencia o cuáles

partidos quedan para segunda ronda, lo cual resultó ser así. En consecuencia, el Tribunal a quo preservó la integridad del voto, así como la integridad real del cómputo de aquellos, debido al principio de máxima participación que se desprende del deseo constituyente de asegurar la representación de partidos minoritarios en la Cámara de Diputados sin vulnerar el derecho de defensa. Por esto, en cuanto a este aspecto del medio de revisión, se rechazan las pretensiones de la parte recurrente.

Algunos aspectos interesantes de la conclusión del Tribunal Constitucional ayudan a consolidar la doctrina y el estándar del Tribunal Superior Electoral de la preservación del acto electoral ante la ausencia de vicios graves; claro está, esta sería una de las posibles lecturas de lo juzgado por el tribunal. En primer lugar, la inclusión de votos a raíz de lo identificado por el Tribunal Superior Electoral cambió o no cambió el resultado, sobre todo de cara a la asignación de escaños para la diputación nacional en los términos del derecho de preferencia o de segunda ronda. Segundo, si con la actuación cuestionada, se preserva la integridad del voto y si con la intervención del tribunal, que también se evidencia con la “integridad real” del cómputo del voto. En tercer lugar, la concreción del principio de máxima participación política, verificado de cara a los partidos minoritarios, en el contexto de la designación de escaños.

III. Conclusión

En el presente comentario, se fijó la atención en tres (3) aspectos de importancia que consolidan la justicia constitucional electoral, a partir de la

21 Sentencia TC/0097/25, párr. 8.9.

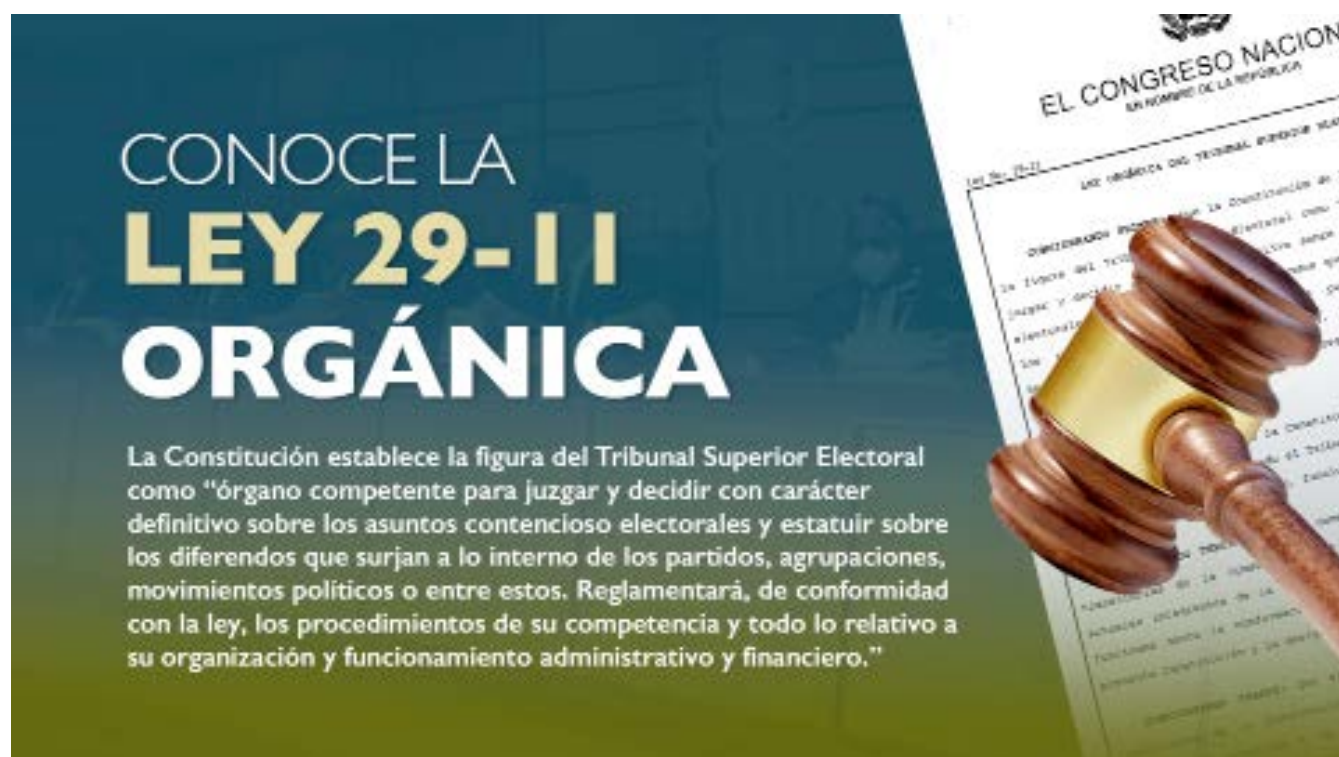
22 Sentencia TC/0097/25, párr. 8.9, nota 5 («el actor debe aportar pruebas que demuestren no sólo que sucedieron las infracciones en el proceso electoral, sino, además, de manera indubitable, que influyeron inequívocamente en los resultados de la elección»).

relevante Sentencia TC/0097/25. Primero, en la excepción, caso por caso, de la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional contra decisiones jurisdiccionales cuando existe una pérdida sobrevenida o carencia de objeto y que el tribunal pueda conocer del recurso con efectos declarativos-exhortativos a futuro. Evidentemente, no existe lenguaje en la decisión que permita extender esta solución a instancias fuera del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. Ante esta falta de indicios en la sentencia comentada, no es apropiado extender este criterio a ese escenario excluido.

Segundo, que la condición de admisión del

recurso de revisión contra decisiones del Tribunal Superior Electoral bajo el concepto de “manifiestamente contraria a la Constitución” solo implica la apariencia de buen derecho, siempre que se satisfagan los requisitos de los artículos 53 y 54 de la Ley núm. 137-11. El efecto práctico es la clara y precisa motivación del recurso de revisión constitucional.

Tercero, que a menos que existan vicios o errores graves que afecten al acto electoral, y no existe vía de preservarlo sin sacrificar la integridad del voto o bien la máxima participación política, entonces, se puede anular el acto electoral. Todo es como consecuencia obvia del principio de seguridad jurídica y el principio de conservación de los actos electorales.



CONOCE LA
LEY 29-11
ORGÁNICA

La Constitución establece la figura del Tribunal Superior Electoral como “órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones, movimientos políticos o entre estos. Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero.”

EL CONGRESO NACIONAL
AN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

LEY NÚM. 29-11
LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL

CONSTITUCIÓN PROHIBIDA LA CONSTITUCIÓN DE LA
DE LOS VOTOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL COMO
JURISDICCIONALES Y DECISIONES QUE SEAN
ELECTORALES
LOS
LA DEMOCRACIA
EL TRIBUNAL
ELECTORAL
CONSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA
ACTUALES ELEGIDOS DE LA
FUTURO PARA LA MODERNIZACIÓN
ECONOMÍA DESARROLLADA Y LA DEMOCRACIA
CONSTITUCIÓN PARA EL

DEMOCRACIA Y DISEÑO



PEDRO LUIS MONTILLA CASTILLO

Abogado, especialista en Derecho Público. Egresado con honores de la PUCMM. Ha realizado maestrías en Derecho Constitucional en la Universidad de Palermo, Argumentación Jurídica en la Universidad de León, y Derecho Administrativo en PUCMM. Cursa un doctorado en Derecho en la Universidad del Externado.

Es profesor de Derecho Constitucional e Historia del Derecho en PUCMM. También ha impartido Lógica, Sociología y Filosofía del Derecho. Colabora con otras instituciones académicas, como la UNPHU, la ENJ, y la UASD. Fue letrado del Tribunal Constitucional y asesor del Senado de la República. Publica una columna titulada Historia, Derecho y Política en el diario Acento. Desde agosto de 2020 se desempeña como subconsultor jurídico del Poder Ejecutivo.

Una idea que nadie discute hoy es el valor del consenso para la democracia. Si partimos de su concepto más básico en las voces de los principales autores contemporáneos, encontraremos que la democracia constituye una herramienta para la concertación social por la construcción mayoritaria y plural de las decisiones importantes para los involucrados. Así leeremos de Bobbio que «se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados»¹. En el

mismo sentir Mauro Barberis apunta que «el término indica hoy el valor de la participación de todos en las decisiones que afectan a todos: valor expresado por el principio según el cual son políticamente legítimas sólo las instituciones y las decisiones en las que puedan participar todos los interesados»². En términos similares puede verse la obra de Alain Touraine, Robert Dahl, Giovanni Sartori, Carlos S. Nino, Luigi Ferrajoli y muchos otros autores relevantes.

Sin embargo, en nuestras prácticas cotidianas es posible olvidar que, si bien el consenso es una pieza fundamental de esta forma de organización

1 BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. 3ra. Ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 18.

2 BARBERIS, Mauro. Ética para juristas. TROTTA, Madrid, 2008, p. 51.

“La división y el aislamiento tienen un precio. La democracia no prospera en medio del odio. La justicia no se arraiga en medio de la furia. Debemos oponernos a la indiferencia. Debemos disentir de la apatía. Debemos oponernos al miedo.”

Thurgood Marshall



social, tanto más relevante es el disenso. Esta idea -la que expresa la especial relevancia del disenso en la vida democrática- palidece en la agitada dinámica social de una época en la que la información viaja con una velocidad inusitada, creando escenarios en los que podemos llegar a creer que entre la razón y el poder hay una relación necesaria; o que todo aquello que es popular pasa a ser también -por ello- *defendible*. Incluso más: que quienes piensan distinto a la mayoría, están, por definición, en una batalla sin cuartel contra ésta y por ello, también contra el interés general.

En estas líneas puntuales expreso mi *disenso* con la práctica social de restar valor y relevancia al disenso en la construcción de la opinión democrática. Los desacuerdos

importan. Y sobre esto la doctrina más socorrida en occidente ha sido reiterativa. Sirva este modesto esfuerzo para poner en relieve esta preocupación. Después de todo, la academia está llamada a mirar en perspectiva crítica las prácticas sociales y tiene el sagrado deber de alertar si estas riñen con los ideales de justicia, igualdad, libertad y democracia.

Para el fin descrito, propongo una brevísima reflexión sobre algunas de las características que hacen valiosa a la democracia. En el marco de esta, pretendo acudir a una necesaria resignificación de la llamada “democracia social” para insistir en su importancia desde la perspectiva práctica. Posteriormente, pero sin desprenderme del tópico inicial, argumentaré que, entre los rasgos definitorios

de la democracia contemporánea, son especialmente relevantes el pluralismo, la tolerancia y los incentivos para la calidad del debate público, aunque muchas veces parezcan ausentes de nuestra cotidianidad; características estas que tienen, como necesario ingrediente, el disenso democrático.

Nuestra primera tarea es pensar la democracia. Comúnmente lo que la democracia sea -o deba ser- es una cuestión que damos por sentado cuando se cumplen algunas de sus características distintivas, como ocurre con la celebración periódica de elecciones libres, la competencia real de opciones políticas, la libertad de expresión entre los ciudadanos, etc. Pero lo que hace especialmente valiosa a la democracia no es solo *ese procedimiento*; es la idea de que las decisiones alcanzadas mediante sus herramientas están dotadas de una legitimidad que resulta no solo de la mecánica mayoritaria, sino de la posibilidad real de que los ciudadanos formen sus propias opiniones (y cambien o evolucionen en sus opiniones previas), en el marco del proceso dialógico de las sociedades. Allí radica una de las condiciones preminentes de la democracia: nos introduce en un escenario en el que nuestras posturas realmente pueden variar como resultado de los argumentos con que son presentadas las ideas de nuestros interlocutores, tomando como válidos sus intereses³. Si la democracia hace que las decisiones sean legítimas, más allá del valor que aporta para ello el consenso, es porque toma como valiosas las ideas de los demás, aunque se disienta de ellas.

Así las cosas, sin desmeritar la construcción conceptual de la democracia procedimental, es importante insistir para que en nuestras prácticas sociales prime la posibilidad de un diálogo abierto, como condición de su existencia. Esta postura, insistimos, no resta valor a los aportes del procedimiento democrático formal. Pero señala la necesidad de ir más allá del mismo. Tómese como referencia la visión de Samuel Huntington, al reseñar la atribución de significado a la democracia con tres posturas particulares: la que apunta al origen popular de su fuente de autoridad; la que la distingue por los valores que persigue alcanzar, y la que se centra en las instituciones y la forma en como éstas se eligen⁴. Esta no es una postura incorrecta porque su contenido sea falso, pero si resulta en un parámetro insuficiente. En tal sentido, la idea que intento transmitir es que más allá de estas condiciones, hay otros elementos que, si bien no la definen por sí mismos, deben ser parte del conjunto de características que le resulta indispensable. Como bien apunta Suárez-Íñiguez: “la democracia es algo que se construye diariamente y que incluye una diversidad de elementos, ciertamente, libertades y elecciones, pero no se agota en ellas”.⁵

Como consecuencia de lo señalado, es válido sostener que la democracia no se limita a la forma de gobierno, sino que alcanza a toda la práctica social, a la vida cotidiana de los individuos, pues en ella germinan decisiones políticas relevantes. Por supuesto, esto no quiere decir que todas las instituciones de nuestra vida privada estén regladas por procesos de

3 Cfr. NINO, Carlos S. La Constitución de la democracia deliberativa. Barcelona, Gedisa 1997.

4 Cfr. HUNTINGTON, Samuel P. “El Sobrio significado sobre la Democracia”, en Revista Estudios Políticos, México; UNAM, núm. 22, 1986.

5 SUÁREZ-ÍÑIGUEZ, Enrique. «La verdadera democracia. Las características indispensables». Revista de Estudios Políticos (nueva época), Núm. 127, Madrid, enero-marzo 2005, p. 162.

votación, formación de consensos y decisiones mayoritarias, como advierte Sartori al hablar de expresiones “sociales y económicas” de la democracia⁶. Lo que quiero señalar es que en la concepción política de ésta (que él llama “democracia sin calificativos”) implica necesariamente condiciones sociales de apertura al diálogo y promoción de este. No precisamos de una “democracia social” que redefina los proyectos de vida de los individuos, pero si una “democracia política” suficientemente arraigada en la sociedad, como para evitar los distanciamientos dialógicos que se producen por la concepción de *verdades* únicas o excluyentes. Por eso Habermas, al apostar por la democracia deliberativa desde la perspectiva de su teoría de la acción comunicativa, reitera que mediante el diálogo (y el lenguaje) es posible sentar las bases de una sociedad justa⁷.

En ese relato social al que recurrimos, el disenso juega un papel fundamental, no solo en la valoración de su contenido, sino también en la apertura a escucharlo. Por supuesto, toma una mayor relevancia en los temas que son especialmente sensibles para los actores sociales involucrados. Así, aspectos señalados tradicionalmente como “ideológicos” (terminación anticipada del embarazo, uso de sustancias controladas, matrimonio entre personas del mismo sexo, etc.) o bien temas ligados a la expresión de identidad, (como ocurre con el manejo de la inmigración, los

derechos exigibles por extranjeros en territorio nacional, etc.) e incluso temas relativos al diseño de las políticas públicas (cuestiones tributarias, medidas sobre servicios públicos indispensables, etc.) conllevarán en la mayoría de los casos una mayor tensión en la deliberación pública. Esta tensión es natural y en muchos casos, oportuna. Si quienes presentan posiciones contrarias al consenso mayoritario en estos tópicos son simplemente encasillados como contrarios o adversarios (y las más de las veces recurriendo a un lenguaje denostativo)⁸, cerramos las puertas para *un constructivismo ético*⁹, justo allí donde más se necesita. Esta actitud es cada día más común en occidente, en una sociedad que parece abrirse solo al diálogo en el que hay incentivos para la prevalencia de sus opiniones previas. Por eso la relevancia de procurar fortalecer nuestra capacidad dialógica y con ello la naturaleza de un clima político que en nuestra región se ve amenazado por la desconfianza, la intolerancia, y un “diálogo de sordos en el que ambos bandos se ahogan uno a otro en el ruido”¹⁰.

Un elemento trascendental para distinguir la democracia en su concepción dialógica, no contra el disenso, sino mediante éste, es el pluralismo. Distintos autores han dotado al pluralismo de adjetivos diversos. Mientras Robert Dahl plantea un pluralismo político en perspectiva estructural, otros, como John

6 SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia? 2da Ed., 7ma R., Barcelona: TAURUS, 2023, p.19.

7 Véanse al efecto algunas de sus obras tales como Teoría de la acción comunicativa, Taurus, Madrid, 1981 y Verdad y justificación, Trotta, Madrid, 1999.

8 No es extraño que en estos escenarios se recurra a señalar a los interlocutores que disienten como “traidores”, “conspiradores”, “enemigos de la nación” o bien a pretender descalificarlos como desconocedores de las premisas centrales del diálogo que se trate.

9 Cfr. NINO, Carlos S. El constructivismo ético. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

10 RUNCIMAN, David. Así termina la democracia. PAIDÓS, Barcelona, 2019, pp. 9 y 10.

Rawls¹¹, lo presentan como un pluralismo social, esto es, la convivencia pacífica de una multitud de cosmovisiones que es natural en la sociedad contemporánea. En uno u otro escenario, importa que esa realidad evidente (la existencia del pluralismo político en las heterogéneas sociedades de hoy), no conduzca a la búsqueda de una homogeneidad impuesta, bajo el supuesto amparo de la universalidad y la racionalidad¹². El pluralismo democrático, sea en la perspectiva liberal de Rawls (pluralismo razonable), radical de Mouffe (pluralismo e *indecibilidad*) o de Connolly (pluralismo profundo), implica un compromiso social de respeto, y sobre todo de escenarios pacíficos para la expresión de opiniones impopulares.

Un segundo elemento destacable como característica distintiva de la democracia deliberativa (y constitucional) es la tolerancia. Está íntimamente ligado al pluralismo que vimos y permite que las ideas que en su marco conviven, reciban de los interlocutores respectivos una respuesta que no implique violencia, agresión o represión. No entraña aprobación de las ideas

en conflicto ni desenfreno para expresiones que rebasan el marco constitucional de dicha libertad¹³, sino que rescata la idea de que “*el principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia*”¹⁴.

La tolerancia, por demás, busca armonizar el diálogo democrático en el que se presentan ideas contrarias. Como ha señalado la doctrina, “la tensión entre consenso y disenso se relaciona con la injusticia y la violencia. Para enfrentarlas se requiere tolerancia hacia la diversidad, entendida como el reconocimiento y respeto a individuos o grupos con maneras de pensar, actuar y sentir, diferentes a las propias, y ser capaces de convivir en forma pacífica y respetuosa con esos individuos o grupos”.¹⁵ Es que la “dinámica política de la democracia pluralista consiste en lograr equilibrios siempre parciales y tentativos entre el consenso sobre principios y valores éticos-políticos de la democracia como forma de

11 En su obra “liberalismo político” (Fondo de Cultura Económica, 5ta. Reimpresión, 2006), Rawls resalta que este pluralismo es la primera de tres características esenciales de la democracia, esto es, que (i) la diversidad de cosmovisiones y doctrinas no es una mera casualidad histórica, sino una consecuencia directa del ejercicio libre de la razón en el marco de las instituciones liberales; (ii) el único motivo por el cual esta pluralidad podría no darse, existiendo en su lugar una única doctrina compartida y estable a lo largo del tiempo, es el uso opresivo de las fuerzas estatales; y (iii) un régimen democrático prolongado y seguro debe contar con el apoyo voluntario y libre de la mayoría de la ciudadanía.

12 MOUFFE, Chantal. El retorno de lo político. PAIDÓS. Barcelona, 2021, p. 252.

13 Quiero resaltar que reconocer el valor del disenso en el juego democrático no puede asemejarse jamás al sometimiento de los consensos democráticos alcanzados por la existencia de aquel. Lo que sí implica una democracia real es que, en cuanto no lacere la dignidad, la libertad y la igualdad de los individuos, los puntos respecto a los que hay acuerdo mayoritario puedan seguir siendo objeto de discusión. Lo importante aquí es que los ciudadanos no sean disuadidos de disentir por temor a un régimen intolerante desde los consensos alcanzados, pero sin que ello signifique un desbordamiento de estos, ni una suerte de “dictadura de la minoría”, para usar el término acuñado por Steven Levitsky y Daniel Ziblitz en su publicación homónima.

14 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-180 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

15 ROSALES VALLADARES, R. y ROJAS VOLANOS, M., Poder, Política y Democracia. Cuadernos Didácticos sobre teoría y práctica de la Democracia. (Cuaderno 1). Costa Rica, 2012, p. 34.

sociedad y el disenso sobre la interpretación de esos principios o valores”¹⁶.

En tercer lugar y cimentado precisamente en el pluralismo y la tolerancia, debe promoverse constantemente el debate público de las ideas; si hay un escenario en el que el respeto al disenso debe ser cuidado, es este. Como recuerda Suárez-Íñiguez, el debate público “*en países con tradición democrática es frecuente y de muchos tipos. Debaten los candidatos a puestos de elección, debaten los políticos en funciones, debaten académicos expertos en los asuntos políticos en cuestión. Y son verdaderos debates, abiertos y críticos. Todo ello contribuye a formar opinión y a enriquecer la democracia. Roberth Dahl ha señalado al debate público y a la participación como dos condiciones fundamentales de la democracia*”.¹⁷ No puede haber un debate público si quienes debaten preconditionan la “buena fe” de los interlocutores a parámetros de contenido en el debate. De allí el valor que el disenso presenta en este debate y que se expresa en las más distintas escalas.

Una forma de ilustrar el valor del disenso en el debate público es acudir a las formas “institucionales” del debate a lo interno de los poderes públicos y el debate entre estos. Muchos de los criterios jurídicos más relevantes de la contemporaneidad fueron votos disidentes del pasado, y muchos criterios normativos hoy eran sólo sentencias de pálidas repercusiones ayer. Sin el espacio institucional a la disidencia, no habría evolución democrática y de ese mismo

modo ocurre en nuestras prácticas sociales cotidianas. Si el disenso se diluye frente a un consenso que acusa a quienes disienten, de mentir o de perseguir intereses malsanos, el diálogo pierde su carácter ético-político, mismo que “*está representado por la capacidad para oponerse a cualquier tipo de dogmatismo por medio del intercambio de ideas y del ejercicio del espíritu crítico, entendido como reflexión metódica en contra de la falsificación de los hechos, que es propia del fanatismo*”.¹⁸

Del pluralismo, la tolerancia y el diálogo público emergen otras figuras especialmente relevantes. La doctrina que ha debatido este tema desde las últimas décadas del siglo pasado resalta dos (complementarias entre sí): Una es **el principio de inclusión deliberativa**, abordado por Cohen al decir que éste, en conjunción con el procedimiento deliberativo ideal, se orientan a asegurar que los resultados de la toma institucional de decisiones sean democráticamente legítimos, sí y solo sí, pueden ser el objeto de un acuerdo libre y razonado entre iguales¹⁹. La otra es **el principio de igualdad política**, que entraña adicionalmente una dimensión sustantiva: cada ciudadano debe tener capacidades que lo habiliten para participar en un diálogo público e iniciar un proceso de deliberación en la esfera pública cuando así convenga a sus intereses²⁰.

Así las cosas, más allá del debate académico en las aulas y los textos, más allá del importantísimo papel que juega el Estado como garante de la democracia como pauta constitucional,

16 Ibid. P. 45

17 Suárez, Op. Cit. 173.

18 BACA OLAMENDI, Laura. Diálogo y Democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, 2001, p. 23.

19 Cfr. Cohen, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. En R. E. Goodin y P. Pettit (Eds.). Contemporary Political Philosophy. An Anthology. 3era. ed. (pp. 165-176). Oxford: Wiley Blackwell, 2019.

20 BOHMAN, James. Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1996, p. 131.

hay un valor inmenso en el comportamiento democrático que irradian nuestras prácticas sociales (o la ausencia de éste). Cuando los temas abordados son especialmente sensibles, estamos llamados como sociedad a proteger el disenso. No simplemente a “soportarlo”, sino incluso a apreciarlo, a entenderlo como parte esencial de las condiciones de igualdad, libertad y dignidad que la democracia nos ofrece. Si vivir en Constitución, diría Bruce Ackerman²¹, implica un proceso de construcción continua y no solo la existencia de un texto dotado de determinadas formalidades, vivir en democracia lo es todavía más: se trata de un proceso -quizás inacabable- en el que formamos ciertos consensos generales (sobre todo en torno a las reglas del juego), pero sin permitir que estos nos impongan una visión única, una verdad sagrada, una idea inamovible. Aún si fuese esta nuestra posición (la de un diálogo público en el que se presentan verdades absolutas e invariables), también allí es indispensable generar un escenario en el que el disenso tenga lugar.

Vivimos en tiempos convulsos. Esta es una expresión que los autores de todas las generaciones que nos han precedido han escrito. No por ello es menos cierta hoy. De hecho, quizás es más cierta -para la democracia moderna- que nunca. En tiempos convulsos nuestra deliberación pública ha de ser respetuosa, digna y abierta. De ella -y no solo de los procedimientos formales de toma de decisiones- dependerá la calidad de nuestra democracia. Podemos construir equilibrios entre consensos y disensos. Podemos asumir un diálogo propio de una “sociedad abierta” como aquella referida por Popper. Podemos construir una cultura de respeto a nuestros interlocutores, especialmente

a aquellos con ideas contrarias a las nuestras. De los compromisos que asumamos frente a esas posibilidades, dependerá que, para nuestra democracia, como en la obra de Dickens, sea este “el mejor de los tiempos o el peor de los tiempos; la edad de la sabiduría o de la locura; la época de las creencias o de la incredulidad; la era de la luz o de las tinieblas; la primavera de la esperanza o el invierno de la desesperación”.²²

BIBLIOGRAFÍA.

- ACKERMAN, Bruce. *La Constitución viviente*. Marcial Pons, Madrid, 2011.
- BACA OLAMENDI, Laura. *Diálogo y Democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, 2001.
- BARBERIS, Mauro. *Ética para juristas*. TROTTA, Madrid, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. 3ra. Ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2018.
- BOHMAN, James. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- COHEN, Joshua. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. En R. E. Goodin y P. Pettit (Eds.). *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*. 3era. ed. (pp. 165-176). Oxford: Wiley Blackwell, 2019.
- DICKENS, Charles. *Historia de dos ciudades*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1981.
- HABERMAS, Jürgen. *Verdad y justificación*, Trotta, Madrid, 1999.
- HUNTINGTON, Samuel P. “El Sobrio significado sobre la Democracia”, en *Revista Estudios Políticos*, México; UNAM, núm. 22, 1986.
- MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político*. PAIDÓS. Barcelona, 2021.
- NINO, Carlos S. *El constructivismo ético*.

21 Cfr. ACKERMAN, Bruce. *La Constitución viviente*. Marcial Pons, Madrid, 2011.

22 DICKENS, Charles. *Historia de dos ciudades*. Madrid: Alianza Editorial, 2007. P. 11.

Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

- NINO, Carlos S. *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona, Gedisa 1997.
- RAWLS, John. *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica, 5ta. reimpresión, 2006.
- ROSALES VALLADARES, R. y ROJAS VOLAÑOS, M., *Poder, Política y Democracia*. Cuadernos Didácticos sobre teoría y práctica de la Democracia. (Cuaderno 1). Costa Rica, 2012.
- RUNCIMAN, David. *Así termina la democracia*. PAIDÓS, Barcelona, 2019.
- SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* 2da. Ed., 7ma reimpresión, TAURUS, España, 2023.
- SUÁREZ-ÍÑIGUEZ, Enrique. «La verdadera democracia. Las características indispensables». *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Núm. 127, Madrid, enero-marzo 2005.

**LEY 33-18
ORGÁNICA**

Los partidos, agrupaciones y movimientos políticos son asociaciones fundamentales e indispensables del sistema democrático.

Para ampliar más sobre esta ley accede a nuestro portal:
www.tse.do

EL COMITÉ
(EN MOVIMIENTO DEL...)

Ley No. 33-18
Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos

Considerando primero: Que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos son asociaciones fundamentales e indispensables del sistema democrático;

Considerando segundo: Que a la más democrática y representativa del fortalecimiento institucional, participación y movilización política, particularmente que los ciudadanos y ciudadanas se involucran en la toma de decisiones;

Considerando tercero: Que la función de control del sistema democrático y del cumplimiento de la ley es una de las más importantes de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, y que el fortalecimiento de estos es fundamental para el desarrollo de la democracia;

Considerando cuarto: Que la participación ciudadana es una de las más importantes de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, y que el fortalecimiento de estos es fundamental para el desarrollo de la democracia;

Considerando quinto: Que la participación ciudadana es una de las más importantes de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, y que el fortalecimiento de estos es fundamental para el desarrollo de la democracia;

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL



ALBERTO FIALLO-BILLINI SCANLON

Es abogado, egresado con honores de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (Pucmm), con cuatro maestrías en derecho empresarial y legislación económica, en ese centro docente; derecho internacional en la Universidad de Bristol, Inglaterra; derecho constitucional, en Unibe; derecho administrativo en la Universidad de Castilla La Mancha, España y está cursando un PHD en derecho constitucional tributario en la Universidad de Salamanca, España.

Ha impartido docencia en los últimos 20 años, actualmente es profesor de derecho constitucional y derecho tributario en la Escuela Nacional de la Judicatura y de la PUCMM. Ha ejercido el derecho en los últimos 23 años, con una activa participación en los medios de comunicación y redes sociales, con énfasis en informar de manera llana a la población dominicana, sobre el contenido de la ley y sus derechos frente al Estado.

En el pasado proceso electoral fue postulado como candidato a senador por el Partido Opción Democrática y posteriormente, ante la crisis que provocara su desistimiento procedió a someter un recurso ante el Tribunal Constitucional para buscar validar el concepto de las candidaturas independientes y su legitimidad electoral.

El 13 de diciembre del 2024, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 788/2024, mediante la cual confirmó la posibilidad de que un ciudadano se postule para un cargo público sin necesidad de estar afiliado a un partido político, siendo esta

una expresión de los derechos fundamentales de participación política y pluralismo¹.

De inmediato surgió una reacción de rechazo por parte de los principales actores de los partidos políticos de oposición². El Partido

1 Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC 0788-2024 del 13 de diciembre del 2024. Pág. 109. Expediente núm. TC-01-2024-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

2 El expresidente Leonel Fernández, actual presidente del opositor Partido Fuerza del Pueblo declaró que “la aceptación de candidaturas independientes podría ocasionar que fuerzas oscuras incidan con la inversión de recursos en las elecciones”. Diario Libre. 26 de diciembre del 2024. Disponible en <https://www.diariolibre.com/politica/partidos/2024/12/26/por-que-leonel-fernandez-rechaza-candidaturas-independientes/2951435>. Por su parte, el

El planteamiento es claro, se trata de analizar la naturaleza de la sentencia constitucional 788/2024 para determinar, hurgando en los principios constitucionales y derechos fundamentales relevantes al presente estudio, el nivel de rigidez de las sentencias dictadas por nuestro Tribunal Constitucional en materia de control concentrado de constitucionalidad.



Revolucionario Moderno se ha inclinado por señalar que es necesaria la regulación del Congreso pero que respeta una convivencia entre partidos y candidaturas independientes³.

Por su parte, la expresión más notoria de la sociedad civil estuvo en desacuerdo con la sentencia.

En efecto, la entidad Participación Ciudadana afirmó que la decisión del Tribunal Constitucional (TC), de habilitar candidaturas independientes, genera una desigualdad con respecto a todas las demás personas morales que operan en nuestro país, incluyendo los partidos, movimientos y agrupaciones políticas, todos sujetos a un régimen legal específico.⁴

secretario general del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) advirtió que los actores del crimen organizado se infiltrarían en los procesos electorales para financiar las campañas de los candidatos que estén desligados de los partidos políticos. Diario Libre. 23 de enero del 2025. Disponible en <https://www.diariolibre.com/politica/partidos/2025/01/23/el-pld-advierte-sobre-las-candidaturas-independientes/2977035>. Así mismo,

3 El presidente del Partido Revolucionario Moderno, José Ignacio Paliza, declaró que “Los partidos tienen un rol fundamental, son la estructura o la columna de la democracia. Así está diseñado nuestro sistema. Pero pueden convivir ambos sistemas, pueden convivir ambas vías de presentación de candidaturas” Listín Diario. 1 de abril del 2025. Disponible en https://listindiario.com/la-republica/politica/20250401/ignacio-paliza-sobre-partidos-candidaturas-independientes-convivir-sistemas_851887.html

4 La información. 22 de enero del 2025. Disponible en <https://www.lainformación.com.do/nacion/santo-domingo/participación-ciudadana-cree-candidaturas-independientes-generan-desigualdad>

La Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) estableció: “Lo más fácil sería que el tribunal pueda variar su criterio porque desde el punto constitucional, las candidaturas independientes la Constitución no las contempla y eso le está haciendo muy difícil a la propia Junta Central Electoral poder regular eso”⁵

FINJUS propone entonces, sin aportar hoja de ruta, base argumental o sustento legal, que el Tribunal Constitucional revoque su sentencia y establezca que no es posible presentar candidaturas independientes en el sistema electoral dominicano.

Por ser la propuesta más intrépida de todas las presentadas por los actores políticos y sociales, las cuales oscilan entre la ausencia de regulación, la eliminación o hasta la sobre-regulación de esta figura, abordaremos la siguiente pregunta: ¿Puede el Tribunal Constitucional variar el criterio expuesto en la sentencia 788/2024 sobre las candidaturas independientes?

El planteamiento es claro, se trata de analizar la naturaleza de la sentencia constitucional 788/2024 para determinar, hurgando en los principios constitucionales y derechos fundamentales relevantes al presente estudio, el nivel de rigidez de las sentencias dictadas por nuestro Tribunal Constitucional en materia de control concentrado de constitucionalidad.

Control concentrado de constitucionalidad

El primer aspecto a revisar es el sustento constitucional de la sentencia 788/2024.

El artículo 185 de la CPRD faculta al Tribunal Constitucional a conocer las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas⁶.

A su vez, el artículo 184 de la Constitución Política de República Dominicana (CPRD) nos explica que las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

Esta es una disposición similar a la que propone la Constitución española al agregar que tienen (las sentencias constitucionales) el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas.⁷

En esta misma línea, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales (LOT) dispone que “las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia”.

El presente caso muestra un componente adicional. El Tribunal Constitucional hizo uso de su facultad de emitir sentencias interpretativas declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional consideró como adecuado a la Constitución⁸. De lo anterior se colige que la sentencia 788/2024 no se limitó solamente a declarar si

5 Diario Libre. 6 de febrero del 2025, Disponible en <https://www.diariolibre.com/política/partidos/2025/02/06/piden-a-tc-reconsiderar-su-sentencia-sobre-candidaturas-independientes/2991301>

6 Constitución Política de República Dominicana. Art. 185. 27 de octubre del 2024.

7 Constitución del Reino de España. Artículo 161 literal a

8 LOTC. Artículo 47.

existía la coherencia de la norma con el texto constitucional, sino que además ofreció el texto íntegro que permitía que la figura de las candidaturas independientes permaneciera en el ordenamiento jurídico dominicano.

Es correcto inferir entonces que esta sentencia es definitiva, irrevocable y produjo cosa juzgada constitucional, afirmación basada en el hecho de que la única posibilidad de que el texto se mantenga en el ordenamiento jurídico es bajo la interpretación establecida por el Tribunal.

Cosa juzgada constitucional en las decisiones del Tribunal Constitucional.

La Cosa juzgada constitucional ha sido definida como los efectos jurídicos de las sentencias, en este caso de la Corte Constitucional, en virtud de los cuales éstas adquieren el carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas.⁹

Nuestro Tribunal Constitucional ha dicho que el carácter de cosa juzgada de las sentencias que declaran la anulación de las normas y actos del ordenamiento jurídico por estar afectados de inconstitucionalidad busca, en su esencia, el resguardo de la seguridad jurídica y el respecto de la confianza legítima, en la medida en que impide que se reapertura el juicio de constitucionalidad de una norma ya examinada. Por otro lado, (no) permite que las normas y actos declarados contrarios

a la Carta Magna sean reintroducidos en el ordenamiento jurídico....¹⁰

Coherente con lo anterior, El Tribunal Constitucional ha establecido también que la cosa juzga constitucional deriva del hecho de que los efectos de la sentencia estimativa en esta materia ponen término al litigio constitucional, convirtiendo en verdad jurídica e indiscutible lo ya decidido, es decir, produciendo cosa juzgada; de manera que las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los procesos que tienen por objeto declarar la inconstitucionalidad de una ley suponen cosa juzgada sustancial y absoluta, con efectos erga omnes, por tanto, lo decidido no puede volver a ser debatido¹¹

La más acabada experiencia comparada encarnada en la Corte Constitucional colombiana decidió, hace más de 13 años, que las sentencias constitucionales “adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo”.¹²

Ahora bien, el Tribunal Constitucional podría revisar la constitucionalidad de los mismos artículos analizados por razones diferentes. Lo que está vedado al Tribunal es revisar un caso idéntico.

¿Cuál es el criterio para determinar que un caso es idéntico a otro? ¿Cuándo se erige el muro de la cosa juzgada constitucional?

9 Santo Ortiz y Zeballosf-Cuathin. Juliana y Adrian. La cosa juzgada constitucional. Un principio fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano. Pág 1. Disponible en La cosa juzgada constitucional. Un principio fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano

10 Tribunal Constitucional. República Dominicana. Sentencia TC/0046/15. Pág. 8.

11 Tribunal Constitucional. República Dominicana. Sentencia 549/20 del 29 de diciembre del 2020. Pág. 38

12 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-966/12 de fecha 21 de noviembre del 2012)

Esto ha sido respondido por nuestro Tribunal Constitucional, tomando prestado el razonamiento de la Corte Constitucional colombiana que en su sentencia C-220/11 explica que exista una identidad de contenidos normativos que implique que la realización del nuevo examen recaiga en el mismo contexto normativo en el que se aplica la disposición desde el punto de vista de la dogmática constitucional ¹³. A esto agregamos que un caso es idéntico cuando se reclaman las mismas infracciones constitucionales ya revisadas por el Tribunal Constitucional.

Conclusión

El Tribunal Constitucional ha determinado la lectura que deben tener, para permanecer en el ordenamiento jurídico dominicano, los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Esta decisión es una verdad jurídica e indiscutible, por lo que no podría el Tribunal Constitucional hacer caso a la propuesta de FINJUS revisando su decisión, pues violaría el principio de seguridad jurídica y confianza legítima, y “devolvería” al ordenamiento jurídico, una norma contraria a la Constitución.

13 Ibis. Sentencia TC/0046/15. Pág. 9.

Informativo

Boletín del Tribunal Superior Electoral



ogtic
Organismo Regulador de Tecnologías de la Información y Comunicación

¡Tribunal de la Democracia!

 Puedes descargar la versión digital de nuestros boletines trimestrales: **www.tse.do**

TSElectoral_RD    



JUSTICIA ELECTORAL

LA CONSTITUCIÓN ELECTORAL



PEDRO J. CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Pedro Justo Castellanos Hernández es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (UNIBE, 2016), magíster en Derecho constitucional y procesal constitucional por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM, 2019) y en Derecho administrativo y regulación económica por esta última casa de estudios (2024). Es especialista en Justicia constitucional y derechos fundamentales (2021) y en Derecho y Política Jurisdiccional (2024) por la Universidad Castilla-La Mancha. Actualmente es abogado asociado en la firma Jorge Prats Abogados & Consultores. Cuenta con experiencia en las áreas de consultoría y litigios en distintas ramas (derecho civil, laboral y administrativo), adquirida durante y después de su formación universitaria mediante años de ejercicio profesional en el ámbito privado. Su especialización y su ejercicio se orientan hacia el derecho público, concretamente el derecho constitucional y los procedimientos constitucionales, así como el derecho electoral y contencioso-electoral, administrativo y contencioso-administrativo. Entre sus líneas de investigación se encuentran la filosofía política, teoría del Estado y la democracia, derecho constitucional y procesos constitucionales, derecho administrativo, regulación económica y compliance regulatorio. Entre 2017 y 2021 laboró en el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana, llegando a ocupar el puesto de Director de Asuntos Contenciosos Electorales (2020-2021). Habla, lee y escribe español e inglés.

I. Planteamiento

Hay conceptos que, respecto a determinados fenómenos o instituciones, ostentan una particular fuerza explicativa. En el mundo del Derecho, ello parece ser especialmente cierto en relación con algunas de las fórmulas que se han sedimentado con el paso de los años —especialmente en el entorno *iuspublicista*— para suministrar una lectura más acabada de sus propios

presupuestos. Ocurre, más allá, que el ámbito del Derecho público es sin duda peculiar, no solo por su estrecha ligazón con los fundamentos del Estado contemporáneo, sino además porque en él se verifica la concurrencia de convenciones y categorías conceptuales cuyo peso específico resulta incomprensible si no se atiende, también, a ese campo extrajurídico en el que, en más de una ocasión, se han registrado incidencias cuya ocurrencia denota y *a la vez* justifica las instituciones jurídicas.

Ese núcleo intangible, invariable e inmodificable cifrado en la Constitución electoral se nutre de diversas fuentes. La primera sería, obviamente, la Constitución de la República, y en virtud de ella (y por su estatus de derecho humano en los sistemas regionales de protección de derechos de los que, hasta la fecha, República Dominicana forma parte) habría que integrar, de paso, los tratados internacionales en materia de derechos políticos que haya suscrito y ratificado el Estado dominicano, incluidos aquellos de alcance regional.



El concepto de *Constitución electoral*, aunque en cierto modo redundante e iterativo¹, es uno de esos casos. Entender su campo —ejercicio en sí mismo esencial para calibrar el bagaje ideológico de la constitución *propia* del Estado

constitucional— es inviable sin comprender su carga histórica². Conceder esto conduce a reafirmar lo anterior: hace mal el *iuspublicismo* cada vez que pretende comprender las instituciones jurídicas sin atreverse a rebasar

1 Quizá por la relación de interdependencia que, según se ha dicho, se verifica entre el concepto mismo de constitución y el “poder electoral”. Vid. Ramón Entrena Cuesta, «Régimen electoral y partidos políticos», en Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla (dir.), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomo II (Madrid: La Ley, 2012), pp. 1103-1127.

2 Cfr. Gustavo Zagrebelsky, *Historia y constitución*, 2ª ed., trad. Miguel Carbonell (Madrid: Trotta, 2011), especialmente p. 89 (cuando explica que «las normas constitucionales de principio son más que la formulación sintética, privada casi de significado desde el punto de vista del mero análisis del lenguaje, de las matrices histórico-ideales del ordenamiento»).

sus propias fronteras, soslayando así los vasos que le comunican con la historia, la política y la economía (por ejemplo)³. La insuficiencia es, sin duda, la nota que tipifica el horizonte al que apunta semejante decisión.

II. Lente, concepto y presupuestos

Considérese el siguiente ejemplo: junto a la dimensión netamente jurídica del debate que le vio nacer, el concepto de *Constitución económica* (que, convendremos, deviene fundamental al momento de encuadrar normativamente las actividades y metas económicas que componen la apuesta transformadora del constitucionalismo contemporáneo) es, más que inescindible, indescifrable si se soslaya la dimensión extrajurídica de aquella discusión. Una se entiende mal sin la otra.

En efecto, si bien el concepto *Constitución económica* surgió en parte a propósito de una discusión mayor alrededor del concepto mismo de *constitución*, la objeción

que realmente impulsó su florecimiento provino desde el lado de la política económica⁴. No es ocioso recordar que, por entonces (entiéndase, hacia el primer cuarto del siglo XX), el concepto *constitución* terminaba reflejando una norma que no se comprometía con la sociedad y que más bien priorizaba la regulación del poder público⁵. Aquella norma no regulaba la sociedad en el sentido de que no establecía formulaciones “dirigidas a” la sociedad o “pensadas” para satisfacer demandas asistenciales o programáticas, como sí ocurre hoy en relación con el sistema público de sanidad, educación o transporte, o a tenor de las políticas de asistencia estatal en favor de los trabajadores.

De manera que las primeras décadas de la pasada centuria estuvieron marcadas por la herencia conceptual pergeñada a partir de las revoluciones atlánticas de fines del siglo XVIII: el de la *Constitución liberal* como dogma fundamental y fundacional del orden jurídico, norma cuyo campo de influencia estaba por entonces circunscrito a la preservación de espacios de libertad y seguridad en provecho de la persona⁶, sin esperar las acciones “positivas”

3 Vid. Ronald Dworkin, *Derechos, libertades y jueces*, ed. Leonardo García Jaramillo y Miguel Carbonell (Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2015), pp. 270-1 (reivindicando el peso de «las prácticas jurídicas y políticas del pasado» y «el papel de la historia» tanto para la teoría sobre la interpretación constitucional como para la propia interpretación constitucional). Una interesante aproximación a las (a veces convulsas) relaciones entre el derecho constitucional y la economía, con especial énfasis en el desarrollo y evolución del sistema económico constitucionalizado en Colombia, véase Julio César Ortiz Gutiérrez, «La importancia de la Constitución económica y la destrucción paulatina de la Constitución política», en Magdalena Correa Henao y Paula Robledo Silva (eds.), *Memoria: XII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional: el diseño institucional del Estado democrático* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015), pp. 923-52. También: Juan Vicente Sola, *Constitución y Economía* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2004), especialmente pp. 21-24.

4 Cfr., sobre este punto y lo que sigue, Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. II, 3ª ed. (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional SRL, 2024), pp. 980 y ss. En similar sentido, vid. Eduardo Jorge Prats, «El Tribunal Constitucional y la cláusula constitucional del Estado regulador», en AA.VV., *Anuario 2012* (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2013), pp. 75-103.

5 Vid. Diego López Garrido, «Apuntes para un estudio sobre la Constitución económica», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 15 (mayo-agosto, 1993): p. 79. Citado por Onasis E. Pelegrín, «Comentario a los artículos 217 a 222», en Hermógenes Acosta de los Santos, Amaury A. Reyes-Torres y Rawill de Jesús Guzmán (coords.), *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, tomo 2 (Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2023), pp. 635 y ss.

6 Sobre ello insiste Roberto Antonio Medina Reyes, *La Administración del Estado social y democrático de*

que después caracterizarían al Estado social que precedió (y sucedió) al fascismo y al nacionalsocialismo. La Constitución era, así, una norma en gran medida “diseñada” para componer y orientar al poder público y que, por tanto, no aspiraba a trazar las líneas maestras del orden político y social, no pretendía resolver los clivajes de la época ni tomaba partido en la ordenación de las raíces más problemáticas de la estructura social. La Constitución *liberal* era, pues, prioritariamente “neutra”.

Ello era así, salvo en lo económico. Ese modelo de Constitución *liberal*, aunque no aspiraba a regular la sociedad, sí consagraba un sistema económico específico: el *capitalismo*. De manera que aquella “neutralidad” tenía *algo* de verdad: porque, con respecto al horizonte programático de las fuerzas económicas y productivas de la sociedad, el texto constitucional prefiguraba *una* hoja de ruta, anticipaba un marco *concreto*, aspiraba a unos contenidos específicos. Las libertades económicas “clásicas” (el derecho de propiedad y la libre iniciativa privada) eran, ya por entonces, el fundamento temático del orden constitucional. El sistema capitalista era, entre todos, el modelo por el cual aspiraba (además, con decisión plena) el constitucionalismo de aquellos años, armonizando así la libertad económica del individuo —cimentada en la doctrina del liberalismo económico— con las premisas básicas del Estado democrático y de Derecho⁷. La posterior consolidación de la libre concurrencia como premisa igualmente

fundamental⁸ no haría más que favorecer el encaje del Estado de Derecho como mejor forma de componer y articular las libertades económicas y, desde ellas, alcanzar el bien común y tutelar el resto de los derechos⁹.

El caso es que la victoria del socialismo soviético, sumado luego al triunfo del fascismo y al colapso de 1929, plantearon una impugnación de calado a los presupuestos de aquella Constitución *liberal*. Al hacerlo, dejaron servida una polémica trascendente sobre la «administración jurídica de la economía»¹⁰ en tiempos de desafío abierto (y multifacético) al liberalismo clásico. Hechos extrajurídicos impulsando consecuencias jurídicas: incidencias políticas con impacto normativo.

La reforma alemana que derivó en la Constitución de Weimar, de 1919, es un interesante ejemplo de ello. Precisamente para preservar aquellos presupuestos liberales y mantener la esencia del sistema económico con el que se identificaban, la doctrina de la época pergeñó el concepto *Constitución económica*. Al designar temáticas y espacios del entorno económico que, cual núcleo invariable, no podían ser cancelados, el concepto *Constitución económica* terminó por plasmar la resistencia liberal anticipada al «eventual triunfo electoral de las fuerzas comunistas»¹¹. El concepto nace, pues, ligeramente alejado del mundo del Derecho “puro” y más próximo a las contingencias políticas del momento, pretendiendo expresar con éxito «la defensa del “modelo” de sociedad que está en el origen del Estado constitucional

Derecho (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional SRL, 2020), pp. 24 y ss.

7 Cfr. José Carlos Laguna de Paz, *Derecho administrativo económico*, 3ª ed. (Navarra: Editorial Aranzadi, 2020), pp. 110 y ss. En similar tónica, vid. Gaspar Ariño, *Economía y Estado* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993), pp. 103-6.

8 Vid. Omar Victoria Contreras, «Artículo 217», en Carlos Villaverde Gómez y María Dolores Díaz (eds.), *Constitución comentada*, 4ª ed. (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015), pp. 461 y ss.

9 Cfr. Medina Reyes, cit., pp. 13 y ss.

10 La expresión es de Mariano Carbajales, *El Estado regulador* (Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma SRL, 2006), p. 58.

11 Jorge Prats, cit., p. 980.

frente a su posible “desnaturalización” revolucionaria en sentido socialista, de la que la expresión rusa era una buena muestra»¹².

Parece claro: el debate constituyente que tuvo lugar en Weimar canalizó *jurídicamente* lo que en rigor constituyó una embestida en clave *político-económica*. Podrá parecer un detalle de poco lustre (a fin de cuentas, el Derecho constitucional está *más o menos* acostumbrado a que en su seno se reproduzcan los más diversos pugilatos conceptuales, muchos de ellos políticamente cargados¹³), pero, al menos a mi juicio, no deja de ser llamativo que, en lo que se refiere a la opción constitucional por el sistema de mercado, la explicación rebase con creces los (a veces) estrechos márgenes del Derecho y se nutra de una multiplicidad de variables históricas y políticas.

Puede, pues, que este ejemplo y este marco, tan ajenos al mundo del Derecho electoral, sirvan para calibrar y a la vez explicar la «retórica democrática»¹⁴ que desde el preámbulo permea

la Constitución vigente, enraizada como está en nuestra propia experiencia liberal, es decir, la de 1844¹⁵. Dicho de otro modo, puede que a través del lente que provee el concepto *Constitución económica*, en especial del que suministra su singular construcción histórica, se aprecie de mejor manera el particular potencial explicativo de lo que cabe entender por *Constitución electoral* y, con ello, de una de las principales «normas de anclaje»¹⁶ que desde hace algún tiempo prioriza el constitucionalismo (y también, por supuesto, *nuestro* constitucionalismo).

En tal tenor, todo parece indicar que, en efecto, la construcción del concepto *Constitución electoral* se debe a un proceso histórico, social, jurídico y político similar al que derivó en la confección de su homónimo económico. El triunfo de las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII (sobre todo la revolución francesa y la independencia estadounidense, ambas experiencias tipificadoras para el

12 Javier Pérez Royo, Curso de Derecho constitucional (Madrid: Marcial Pons, 2007), p. 197. Citado por Jorge Prats, cit., p. 981.

13 Cfr. Maurice Hauriou, Principios de derecho público y constitucional, trad. Carlos Ruiz del Castillo y ed. José Luis Monereo Pérez (Granada: Editorial Comares, 2003), pp. 325 y ss. Vid. Juan Manuel Pellerano Gómez, «Constitución, empresas públicas y privatización», en Paula M. Vega y Ramonina Brea (eds.), Constitución y economía: planteamiento para la reforma constitucional en materia económica (Santo Domingo: Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1996), pp. 11-64. Cfr. Juan Manuel Pellerano Gómez, Constitución y Política (Santo Domingo: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2024).

14 Pedro González-Trevijano, «La trascendentalidad de los preámbulos constitucionales. Por fin un preámbulo en busca de una añorada centralidad», en Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla (dir.), Comentarios a la Constitución de la República Dominicana, tomo II (Madrid: La Ley, 2012), pp. 1-38. El autor cita, a su vez, a O. Alzaga Villamil, Derecho político español según la Constitución de 1978 (Madrid: TI y Editorial Ramón Areces, 1997), p. 199.

15 Hay quien afirma —con sobrada razón— que las primeras constituciones adoptadas por República Dominicana eran deudoras de un credo inequívoco: «impedir que el absolutismo y el personalismo volvieran a cobrar cuerpo en el país». Frank Moya Pons, «Las primeras constituciones políticas de la República Dominicana», en Eduardo Jorge Prats (dir.) y Roberto Medina Reyes (coord.), Las bases históricas y constitucionales del Derecho público. Líber amicorum a Wenceslao Vega Boyrie (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2023), pp. 69-82.

16 La expresión es tomada de Eduardo Jorge Prats, Derecho constitucional, vol. I, 5ª ed. (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional SRL, 2024), p. 41.

constitucionalismo de entonces y de hoy¹⁷), además de transformar las categorías que antes habían regido la vida en sociedad y el ejercicio del poder, sentaron las bases para la posterior democratización de la dinámica política y deliberativa. Así, y de manera más o menos continuada (no sin desafíos relevantes), el pensamiento político que alimentó al “primer” constitucionalismo serviría para perfilar un bagaje político que, a la postre, se revelaría como fuente diferenciada del Estado constitucional y, más allá, vector irrenunciable para su legitimidad.

Esas revoluciones atlánticas entronizaron la soberanía popular y la participación política (todavía, por entonces, en clave censitaria) y, a la par, y aunque con distinta intensidad (sobre todo en el caso francés), se adueñaron de un concepto de *constitución* que, al transformar el lugar de dicha norma en el sistema de fuentes del Derecho y el ordenamiento jurídico, imprimieron —acaso sin proponérselo— una nueva fuerza a las reglas de la democracia. El proceso de sedimentación y consolidación (tanto jurídica como política) de la supremacía constitucional tendría el insospechado efecto de aupar la inmutabilidad

de la configuración normativa de la democracia, con su eventual actualización a través de los encargos políticos que traería la modernidad, entre ellos la integración de las nuevas minorías y los derechos derivados de la *socialización* del Estado.

Que aquella (entiéndase, las revoluciones dieciochescas) sea la raíz no quiere decir que en ellas se pergeñó el concepto. La idea formal de *Constitución electoral* es de más reciente manufactura¹⁸ y acaso resulta, no tanto (o no solo) de la intención de honrar las conquistas de aquel liberalismo temprano, sino además, y sobre todo, de la pretensión —nada “neutral”¹⁹— de componer un cuerpo de reglas e instituciones constitucionales que, en coherencia con su propia base (la Constitución misma, entendida en su versión más acabada, es decir, aquella que ve en ella la juridificación de la democracia y que, por ende, hace de esta última tanto el código genético como el instrumento de garantía de la norma constitucional, que además es percibida y declarada *suprema* y *fundante*²⁰), y puesto a resguardo del poder de decisión de las mayorías coyunturales (por su propia *constitucionalización*²¹), proporcione

17 Vid. Roberto Blanco Valdés, *El valor de la Constitución*, 4ª ed. (Madrid: Alianza Editorial, 2010), pp. 37 y ss.

18 Cfr. Francisco Caamaño Domínguez, «Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?», *Revista de las Cortes Generales* 41 (1997): pp. 91-121. Hasta donde pudo llegar esta investigación, al trabajo de Caamaño Domínguez se atribuye haber formalmente planteado por primera vez el concepto Constitución electoral.

19 Sobre la idea de la “neutralidad” de la ley electoral, véase: Miguel Ángel Presno Linera, «Derecho electoral autonómico redundante, reglamentario, minimalista y rígido», *Anuario Jurídico de La Rioja* 15 (2010): pp. 99-140.

20 Vid. Manuel Aragón Reyes, *Estudios de Derecho Constitucional*, 2ª ed. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009), pp. 409 y ss. Que el constitucionalismo pueda ser visto como juridificación de la democracia no quiere decir que el tándem esté exento de problemas y dificultades. Al respecto, véase: Juan Carlos Bayón, «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo», en Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo (eds.), *El canon neoconstitucional* (Madrid: Trotta, 2010), pp. 285-355. Del mismo autor: «Derechos, democracia y constitución», en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed. (Madrid: Trotta, 2009), pp. 211-38. Explorando estas teorías, vid. Pedro J. Castellanos Hernández, «Contingencia y contextualidad del control judicial de constitucionalidad», *Revista Dominicana de Derecho Constitucional* 6 (junio, 2024): pp. 315-434.

21 Sobre el fenómeno de la constitucionalización del derecho, vid. Riccardo Guastini, «La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano», en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed. (Madrid:

una «fórmula democrática»²² duradera, que articule y formalice «la democracia como principio legitimador de la Constitución y del Estado y como principio estructural de éste»²³, y que, sin faltar a su cita con el pluralismo político (como entre nosotros lo declara el artículo 216 constitucional) y sin desatender los desafíos contemporáneos²⁴, proporcione un banco de contenidos que impida la “huida” de la democracia desde las formas del constitucionalismo, es decir, que suministre un

poso ideológico indisponible, no solo para el legislador, sino también para el poder de reforma constitucional²⁵ (como se ha pretendido con una reforma constitucional reciente entre nosotros, en sí misma generadora de un importante debate en la comunidad jurídica²⁶ sobre los límites a los procedimientos de modificación constitucional, a la eficacia y legitimidad de la reforma misma y a la manipulación de la *cláusula pétrea* establecida en el artículo 268 constitucional²⁷).

Trotta, 2009), pp. 49-74. También sobre este punto: Enrique Arnaldo Alcubilla, «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo», Cuadernos de Derecho Público 22-23 (mayo-diciembre, 2004): pp. 295-315, en pp. 299 y ss.

22 La expresión es de Helder Domínguez Haro, «Tres décadas de la constitución peruana y su fórmula democrática», Revista Dominicana de Derecho Constitucional 6 (junio, 2024): pp. 483 y ss.

23 Aragón, cit., p. 410.

24 Cfr., por ejemplo: Enrique Álvarez Conde, «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos», Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 60/61 (2007): pp. 5-31; y Luciano Vandelli, Trastornos de las instituciones políticas, trad. Tomás Cano Campos (Madrid: Trotta, 2007). También: Miguel Ángel Presno Linera, «Régimen electoral (“maquiavélico”) y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)», Revista Española de Derecho Constitucional 104 (mayo-agosto, 2015): pp. 13-48; Berta Barbet, «La crisis de legitimidad del poder legislativo: alcance y causas de la crisis del sistema de representación parlamentaria», en Felipe González, Gerson Damiani y José Fernández-Albertos (eds.), ¿Quién manda aquí? (Barcelona: Penguin Random House, 2017), pp. 131-166; David Almagro Castro, «La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?», Revista Española de Derecho Constitucional 112 (2018): pp. 115-143; y Ronald Sáenz Leandro, «El presidencialismo en su laberinto: la preferencia institucional mayoritaria en la élite parlamentaria latinoamericana», Revista de Estudios Políticos 193 (2021): pp. 143-176. En las afueras del Derecho, Luciano Canfora y Gustavo Zagrebelsky protagonizan una enriquecedora perspectiva: Geminello Preterossi (ed.), La máscara democrática de la oligarquía, trad. Juan Ramón Capella y Víctor M. Vasallo (Madrid: Trotta, 2020). En el dominio de lo politológico, véase: Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, Cómo mueren las democracias, trad. Gemma Deza Guil (Barcelona: Editorial Ariel, 2018).

25 Este artículo no aborda la cuestión de los límites al poder de reforma, si bien fue escrito desde la consciencia, no solo en cuanto a la disparidad de modelos de “rigidez” que a la fecha ofrece el hemisferio occidental, sino además en relación con los presupuestos asociados a dicho debate y el profundo desacuerdo que sobre ellos permanece vigente. Al respecto, y para el caso dominicano, véase Nassef Perdomo Cordero, «Los límites a la

26 Una buena síntesis del debate se encuentra en el informe suscrito por Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes y el autor de esta pieza, en relación con la reforma constitucional proclamada en el mes de octubre del año 2024. Vid. Eduardo Jorge Prats, Luis A. Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes y Pedro J. Castellanos Hernández, Sobre la reforma constitucional de 2024. Position paper (específicamente pp. 44 y ss.). Disponible en la web desde: <https://jorgeprats.com/sobre-la-reforma-constitucional-2024/> [con acceso el 9 de junio de 2025].

27 No es ocioso recordar que, a tenor del artículo 268 de la Constitución dominicana vigente, «[n]inguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno establecida en el artículo 4 de esta Constitución, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo. Tampoco podrá versar sobre

La *Constitución electoral* es, pues, ese singular dominio de temas (a medio camino entre lo jurídico y lo político y, más allá, entre lo deontológico y lo axiológico) que, en tanto bienes constitucionales estrechamente vinculados a los fundamentos más íntimos del propio concepto *constitución* y de la forma de Estado que de un tiempo a esta parte se asocia al mismo, se someten al régimen especial de inmutabilidad opuesto por el constituyente al poder de reforma constitucional con el desembarazado propósito de sustraer el estatuto básico y fundamental de la “forma

democrática”²⁸ del poder de disposición de las mayorías itinerantes, apasionadas y crispadas que de ordinario producen la propia dinámica democrática y su a ratos convulsa realidad político-partidaria. La *Constitución electoral* se refiere, así, a las «grandes coordenadas»²⁹ del sistema democrático, a sus «criterios» básicos o constructos fundantes³⁰, éstos que conciernen a «la arquitectura del Estado constitucional»³¹.

Cualquiera que sea el concepto que se adopte, la «centralidad del régimen electoral»³² es indiscutible: porque en él se condensan las cuestiones nucleares de la actividad democrática cifrada en las elecciones³³

las reglas de elección presidencial establecidas en el artículo 124 de esta Constitución». Por referencia expresa, refiérase el susodicho artículo 124: «El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente o la Presidenta de la República, quien será elegido o elegida cada cuatro años por voto directo. El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por segundo periodo constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República». Para una historia sobre el surgimiento de las cláusulas pétreas en el modelo constitucional dominicano, vid. Nassef Perdomo Cordero, «Artículo 268», en Carlos Villaverde Gómez y María Dolores Díaz (eds.), *Constitución comentada*, 4ª ed. (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015), pp. 548-9; Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, cit., pp. 182 y ss.; Juan Jorge García, *Derecho constitucional dominicano*, 2ª ed. (Santo Domingo: Editora Corripio, 2000), p. 496; y Flavio Darío Espinal, «Las cláusulas pétreas en el constitucionalismo dominicano», *Diario Libre* (digital), 23 de agosto de 2024. Disponible en la web desde: <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/2024/08/22/clausula-petrea-en-el-constitucionalismo-dominicano/2826675> [con acceso el 10 de junio de 2025].

28 Cfr. Pedro A. Caminos, «Una concepción política de la democracia constitucional», en Pedro Salazar Ugarte y Pablo Riberi (dir.), *Decisión democrática y forma constitucional* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022), pp. 85-120.

29 Vid. Almagro Castro, «La apertura de las listas electorales...», cit., pp. 119-20.

30 Cfr. Presno Linera, «Régimen electoral (“maquiavélico”) y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)», cit., pp. 20-1. En idéntico sentido, y del mismo autor, «Derecho electoral autonómico redundante, reglamentario, minimalista y rígido», cit., pp. 106-7.

31 Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho constitucional* (Madrid: Marcial Pons, 2007), p. 403. Citado por Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. II, cit., p. 683.

32 Vid. Alcubilla, «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 295 y ss.

33 Asumiendo, como no puede ser de otro modo, una concepción expansiva del concepto régimen electoral, integrando así a su programa definitorio tanto las normas constitucionales como las de raigambre legal y reglamentario, sin exclusión con respecto a los criterios firmemente arraigados en el entorno comparado, el ámbito judicial y el campo de lo administrativo. Para una panorámica del sistema electoral dominicano, vid. Román Andrés Jáquez Liranzo, *Temas electorales*, vol. I, (Santo Domingo: Editora Búho, 2021), pp. 13-48. Un conjunto de aportaciones doctrinales referidas al sistema dominicano también se encuentra en José Alejandro Ayuso y Leticia Ayuso (eds.), *Constitución, primarias*

(regulación de partidos³⁴ y su democracia interna³⁵, reglamentación pormenorizada de las asambleas electorales³⁶, inscripción y registro de candidaturas³⁷, formalización de pactos y alianzas³⁸, ejercicio del sufragio³⁹, métodos de precampaña y campaña⁴⁰, instrumentos de financiamiento⁴¹ y *compliance* político-electoral⁴², por solo enunciar algunos), siendo aquellas «la savia de la democracia» en tanto que es a través de las elecciones que despliega su mayor eficacia el propio principio democrático, un principio que a su vez reside en una Constitución que es democrática *di per se* por cuanto regula por sí misma la cuestión democrática y el Estado que de ella surge, cristalizando así un ciclo virtuoso «democracia-

Constitución-representación» que «presupone una lógica sucesiva: la democracia hace posible la Constitución y la Constitución legitima y regula la representación política»⁴³.

Así que, del mismo modo que el pugilato conceptual protagonizado por el liberalismo económico del siglo pasado logró sustraer las instituciones constitucionales sobre la ordenación económica del poder a veces intempestivo de las mayorías políticas (transitorias *casi* por definición), las reglas, fórmulas y principios electorales de una Constitución arropada —como la dominicana— por la cláusula del Estado social y democrático de Derecho son igualmente indisponibles⁴⁴. Y ello así, no solo por mandato

y ley de partidos (Santo Domingo: Fundación Equidad y Editora Búho, 2018).

34 Vid. Flavio Darío Espinal, «Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana», en Daniel Zovatto (ed. y coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), pp. 803-51.

35 Cfr. Pedro J. Castellanos Hernández, «La esencia de la democracia interna», *Justicia Electoral* 3 (enero-junio, 2024): pp. 34-41.

36 Vid. Belarminio Ramírez Morillo, «Artículo 209», en Carlos Villaverde Gómez y María Dolores Díaz (eds.), *Constitución comentada*, 4ª ed. (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015): pp. 406-8.

37 Cfr. Alexis A. Gómez Geraldino, «Comentario al artículo 216», en Hermógenes Acosta de los Santos (coord.), *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, tomo 2 (Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2023), pp. 625-634.

38 Vid. Ana Belén Benito Sánchez, «Pactos, alianzas electorales y trashumancias. Patrones de la cooperación estratégica en el sistema de partidos de la República Dominicana», *Política y gobierno*, vol. XXII, núm.1 (2015): pp. 87-123.

39 Cfr. Ariela Baldera, «El voto reflexivo», *Justicia Electoral* 4 (julio-diciembre, 2024): pp. 92-97.

40 Vid. Santiago Sosa Castillo, «Regulación propaganda electoral: derechos fundamentales y finalidad gestión del Estado», *Justicia Electoral* 3 (enero-junio, 2024): pp. 22-27.

41 Cfr. Francisco Cueto, «Financiación de los partidos políticos en la República Dominicana», en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011), pp. 483-504. Para una aproximación teórica y comparada de la financiación política, vid. Ana Claudia Santano, *La financiación de los partidos políticos en España* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016), específicamente pp. 23-98 y 276-299.

42 Para una justificación del *compliance* en esta materia, vid. Pedro J. Castellanos Hernández, «Los programas de cumplimiento en los partidos políticos», *Justicia Electoral* 4 (julio-diciembre, 2024): pp. 18-33.

43 Alcubilla, «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 296.

44 En el caso dominicano, la cláusula del Estado social y democrático de Derecho está expresada en el artículo 7 constitucional: «La República Dominicana es un Estado social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos». Vid., al respecto: Roberto Medina Reyes, «La

expreso de la propia Carta (en el citado artículo 268), sino además por la filosofía que subyace a la supremacía y la rigidez que caracterizan la constitución del *Estado constitucional* de nuestros días, y por las propias funciones que hoy desempeña *esa* Constitución⁴⁵, y, en definitiva, por la «matriz liberal-democrática»⁴⁶ que asumió el constitucionalismo dominicano, desde los tiempos de la independencia, como condición insoslayable para la legitimación del poder⁴⁷; condición que, claro está, permanece vigente⁴⁸.

Ese núcleo intangible, invariable e inmodificable cifrado en la *Constitución electoral* se nutre de diversas fuentes. La primera sería, obviamente, la Constitución de la República, y en virtud de ella (y por su estatus de *derecho humano* en los

sistemas regionales de protección de derechos de los que, hasta la fecha, República Dominicana forma parte) habría que integrar, de paso, los tratados internacionales en materia de derechos políticos que haya suscrito y ratificado el Estado dominicano, incluidos aquellos de alcance regional. Es obvio que el peldaño siguiente (no necesariamente inferior en términos jerárquicos) en esta escala de fuentes está ocupado por la jurisprudencia constitucional vinculante, de cuya fuerza irresistible se encarga el artículo 184 constitucional. A seguidas, la ley, tanto *orgánica* como *ordinaria* (atendiendo a la categorización derivada de los artículos 112 y 113 de la Constitución dominicana vigente⁴⁹). Tras ella cabría ubicar a la jurisprudencia deducida de la labor de los órganos electorales

cláusula del Estado social y democrático de Derecho», en Eduardo Jorge Prats (dir.) y Roberto Medina Reyes (coord.), *La organización del poder para la libertad. Liber amicorum a Milton Ray Guevara* (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2020), pp. 435-472

45 Vid., sobre este punto, Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, cit., pp. 52 y ss.

46 Tomo la expresión de Lucio Pegoraro, «Las raíces de las “constituciones con constitucionalismo”: la resistencia al nazi-fascismo y la construcción de las constituciones europeas», en Eduardo Jorge Prats (dir.) y Roberto Medina Reyes (coord.), *La organización del poder para la libertad. Liber amicorum a Milton Ray Guevara* (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional e Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, 2020), pp. 83-104.

47 Cfr. Flavio Darío Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, 2ª ed. (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2023), pp. 51 y ss.; Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, cit., pp. 75-6. De igual modo, y con especial brillantez: Jimena Conde Jiminián, «Los hitos del constitucionalismo dominicano: 1 de diciembre de 1821 – 26 de enero de 2010», en Eduardo Jorge Prats (dir.) y Roberto Medina Reyes (coord.), *Las bases históricas y constitucionales del Derecho Público. Liber amicorum a Wenceslao Vega Boyrie* (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2023), pp. 83-132; de esta última obra, también vid. Pedro Montilla Castillo, «El informe constituyente de 1844: apuntes para su estudio», pp. 133-152; y Roberto Medina Reyes, «El constitucionalismo democrático en la evolución histórica del pueblo dominicano», pp. 203-220.

48 Hay quien con acierto ha señalado que, en realidad, «después de 1844 solamente se han producido en nuestro país revisiones al texto original y no una ruptura con los principios fundamentales de la Constitución de 1844, ya que estos han sido reproducidos fielmente por los constituyentes posteriores». Vid. Jorge García, *Derecho constitucional dominicano*, cit., pp. 67 y ss., especialmente p. 77.

49 El artículo 112 reza como sigue: «Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico y financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras». El artículo 113, de su lado, dispone lo siguiente: «Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara».

de naturaleza netamente jurisdiccional⁵⁰, y a continuación los actos y reglamentos emanados de la Administración electoral y los demás instrumentos internacionales de defensa y apoyo al ejercicio de derechos políticos y electorales. Por último, pero no por ello menos importante, la doctrina. Cabría incluso añadir a la historia constitucional, la costumbre y el Derecho comparado. Con ellos ciertamente se invoca un foco teórico y conceptual comparativamente más rico.

Acaso cabe solo apuntar que la rigidez de la *Constitución electoral* no ha de conducir a conjugarla como cuerpo inmóvil, inerte e indiferente a los avatares de la historia. Más bien, al contrario: la *Constitución electoral*, como la norma en que se inserta, es un orden constitucional abierto a los cambios y corrientes de la vida social, política y productiva de la comunidad. Así que no es *pétrea* por alguna pretensión de *ser eternamente, así como es hoy*; es *pétrea* porque es *prioritaria y definitiva*, si bien también es un sistema abierto que “respira”, como lo es la propia norma que le sirve de “paraguas”. La opción tiene pleno sentido: no solo la Constitución misma refleja ese perenne proceso público deliberativo «que se desenvuelve hoy en una *sociedad abierta* al pluralismo social, a los fenómenos organizativos supranacionales y a

la globalización económica»⁵¹ (todo ello dentro del propio marco constitucional), sino que, además, el orden electoral y político-partidario está comprobablemente más expuesto que otros ámbitos a las ondulaciones, incidencias y estridencias del entorno social y económico de un colectivo determinado. “Abrazar” esa cuestión y, así, permitir a la *Constitución electoral* reflejar esas pulsaciones extrajurídicas, más que impugnarla, lo que en verdad implica es inyectarle, ya de entrada, el antídoto contra sus propios (y siempre potenciales) problemas⁵².

Resta, finalmente, atender a la estructura normativa de esa *Constitución electoral*. Aquí, como es obvio, se encuentran normas de diversa composición: *reglas, valores y principios*. Hay, también, y como se verá, normas de diversa progenie, con distinto “respaldo”:

(i) *Normas escritas*. El primer rubro de normas es, sin duda, aquel que agrupa las formulaciones normativas insertas de forma *expresa* en el material estrictamente normativo (constitucional, legal, reglamentario) vigente, e incluso aquellas normas formuladas en los precedentes vinculantes de la jurisdicción constitucional (según se trate de un determinado diseño institucional⁵³). Naturalmente, en ello entrarían, de manera prioritaria, las disposiciones

50 Cfr. Nikauris Báez Ramírez, «Jurisprudencia y precedente: autoridad decisiones contencioso electorales», Justicia Electoral 3 (enero-junio, 2024): pp. 68-75. De la misma autora: «Precedente electoral – ¿Vinculante? ¿A quién?», AbogadoSDQ (digital). Disponible en la web desde: <https://abogadosdq.com/precedente-electoral-vinculante-a-quien/> [con acceso el 10 de junio de 2025].

51 Jorge Prats, Derecho constitucional, vol. I, cit., p. 54.

52 Como cuando se procura sedimentar el cambio en violación abierta de la Constitución o la ley (o ambas). Sobre este punto, y lo primero, se sigue a Konrad Hesse, Escritos de Derecho constitucional, ed. y trad. Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012), pp. 49-51.

53 Evidentemente, se alude aquí a la jurisdicción constitucional que viene asociándose al concepto de Estado constitucional que parece haber florecido a lo largo y ancho del hemisferio occidental. Esa jurisdicción constitucional, muchos de cuyos rasgos definitorios se pueden detectar en el sistema dominicano de justicia constitucional,

de índole normativo y jurisprudencial. Entre las primeras se colarían, con toda seguridad, tanto normas con estructura de *reglas* (como el ejemplo clásico del acceso al voto a través de la mayoría) como formulaciones normativas con estructura de *principios* (separación de poderes, soberanía popular y participación política, por referir algunos de raigambre constitucional, si bien la legislación de partidos y la ley orgánica electoral también incluyen normas con estructura de principios que cabría rescatar⁵⁴). Habrá, además, *valores fundamentales*, como aquellos que enuncia el preámbulo constitucional⁵⁵: libertad e igualdad, por ejemplo.

Es difícil agotar el catálogo de formulaciones normativas expresas que conciernen a la *Constitución electoral*. Baste solamente apuntar que un criterio útil para su identificación es, precisamente, apelar a la *vinculación material* como parámetro de rastreo, es decir, atendiendo a la mayor o menor conexión de la formulación normativa con el ámbito prioritario y básico del concepto *Constitución electoral* (en los términos en que aquí se ha definido).

(ii) *Normas no escritas*. Hay una vasta literatura que, desde distintos frentes, admite la vigencia de *normas implícitas* o *no escritas* para ciertos sistemas jurídicos⁵⁶. De hecho, se

convierte al precedente constitucional vinculante, especialmente (aunque no solo) aquel emanado de un tribunal o corte especializada que ejerce el control concentrado de constitucionalidad, en “norma” con la misma fuerza y jerarquía que aquella sobre la cual actúa. Cfr., ya clásicamente, Luis Prieto Sanchís, «Notas sobre la interpretación constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 9 (mayo-agosto, 1991): pp. 175-198. Se trata, sin más, del valor normativo de los precedentes de la jurisdicción constitucional así concebida. Sobre esto último, véase: Eduardo Jorge Prats, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, 2ª ed. (Santo Domingo: Iusnovum, 2013), pp. 86-8.

54 Cabría aludir, por ejemplo, a los principios que están contenidos en el artículo 12 de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, a cuyo tenor «[s]e consideran principios y valores fundamentales para el ejercicio democrático de la política: la libertad, la justicia, la solidaridad, el pluripartidismo, la diversidad ideológica, el acatamiento a la voluntad de las mayorías, la no discriminación, la equidad de género en la competencia partidaria, la transparencia, la alternabilidad en el poder, el uso de medios democráticos para acceder a la dirección del Estado y el reconocimiento de los derechos de las minorías». Habría además de referirse el artículo 4 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral, que consagra los principios rectores del proceso electoral, entre ellos algunos que carecen de formulación en sede constitucional (como los principios de calendarización e integridad).

55 Sin dejar de lado la discusión, todavía abierta, en relación con el valor jurídico y la eficacia normativa de los preámbulos constitucionales. Sobre esta cuestión, cfr. González-Trevijano, «La trascendentalidad de los preámbulos constitucionales...», cit., especialmente pp. 17-25. También: Javier Tajadura Tejada, «Valor jurídico y función política de los preámbulos constitucionales», en Antonio Torres del Moral y Javier Tajadura Tejada (dirs.), *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001), pp. 13-36; y Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, cit., pp. 259-61.

56 Por solo referir algunas aproximaciones clásicas y contemporáneas, vid. Mark D. Walters, «The Unwritten Constitution as a Legal Concept», en David Dyzenhaus y Malcolm Torburn (eds.), *Philosophical Foundations of Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 33-52; María Luisa Balaguer Callejón, *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022), pp. 188 y ss.; Karl Loewenstein, «Constituciones y Derecho constitucional en Oriente y Occidente», *Revista de Estudios Políticos* 164 (1969): pp. 5-56; Aristovoulos Manassis, «Extractos de “Las garantías de la observancia de la Constitución”», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 23 (2022): pp. 342-361; y Fernando Garrido Falla, «Las fuentes no escritas del Derecho administrativo», *Revista de Estudios de la Vida Local* 97 (1958): pp. 3-22. En la base de todo ello puede

ha explicado que este renglón de normas solo puede resultar de la operación consistente en la *construcción jurídica*⁵⁷. Sin entrar demasiado en estos asuntos, la *Constitución electoral* también se puede alimentar de normas inexpresas, especialmente aquellas con estructura de *principios* y cuyo programa normativo o deóntico se ajusta al marco ideológico en que se inserta el sistema electoral dominicano⁵⁸. Es —de nuevo— interesante el caso de aquellos principios que, sin estar expresados en la Constitución, son luego recogidos en la legislación electoral orgánica⁵⁹.

Porsupuesto, pueden rescatarse algunos ejemplos de estas *normas no escritas*. El parámetro que aquí se sigue, por considerarlo especialmente aprovechable, es aquel que ha suministrado una

teoría reciente sobre el declive de la democracia estadounidense⁶⁰. A partir de esta postura (que aquí se comparte), algunas *normas no escritas* de la *Constitución electoral* hasta aquí definida serían los principios de *tolerancia*, *colaboración* y *contención institucional*, además de algunas prohibiciones como aquella relativa a la violencia partidaria⁶¹, o la que concierne a la prohibición de la imposición de grupos, o bien la que salvaguarda el diseño electoral al proscribir su desnaturalización con fines electoralistas (esto último especialmente vinculado con el *gerrymandering* tan propio del sistema estadounidense⁶²). Naturalmente, cabe anticipar que de estos principios inexpresos surgirán otros subprincipios⁶³, e incluso nuevos conjuntos de reglas.

que también se encuentre James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015).

57 Cfr. Riccardo Guastini, «Interpretación y construcción jurídica», *Isonomía* 43 (2015): pp. 11-48, y, del mismo autor, «La interpretación de la Constitución», en Jorge Luis Fabra Zamora y Ezequiel Spector (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, vol. III (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), pp. 2011-2086.

58 Vid. Pedro J. Castellanos Hernández, «Normas democráticas innominadas», *Diario Libre* (digital), cinco de abril de 2022. Disponible en la web desde: <https://www.diariolibre.com/opinion/mas-firmas/2022/04/05/normas-democraticas-tacitas/1751828> [con acceso el 9 de junio de 2025].

59 Un ejemplo de ello es el principio pro participación, absolutamente capital en la materia, pero inexpreso en la Constitución dominicana (si bien fácilmente deducible a partir de la combinación de determinadas normas constitucionales).

60 Levitsky y Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, cit., pp. 56 y ss.

61 Que en nuestro caso podría conectarse con el catálogo de prohibiciones que desarrolla el artículo 25 de la L.33-18, entre ellas la prohibición de (i) «realizar toda actividad que tienda o tenga por resultado suprimir, desconocer o disminuir los derechos humanos o las libertades, derechos o garantías individuales y sociales que consagran la Constitución y las leyes» (numeral 1), (ii) «influir por medio de violencia, amenazas, coacciones, engaños, desinformación, sobornos o dádivas sobre los ciudadanos para obtener votos a favor de sus candidatos o en contra de determinados candidatos internos o de otros partidos, o para provocar la abstención electoral de los mismos» (numeral 4), y (iii) «establecer estructuras políticas que tengan un carácter paramilitar y propugnen por el uso de la violencia en la comunidad nacional, regional o local, así como en ocasión de procesos electorales para favorecer determinada candidatura local o nacional» (numeral 6).

62 Vid. Samuel Issacharoff, «Gerrymandering and Political Cartels», *Harvard Law Review* 116 (2002-2003): pp. 594-650; y Nicholas O. Stephanopoulos y Eric M. McGhee, «Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap», *University of Chicago Law Review* 82 (2014-2015): pp. 1-53.

63 Fruto de la capacidad normogenética de las normas con estructura de principios. Vid. Luigi Ferrajoli, «El

III. A modo de conclusión

La *Constitución electoral* anticipa un techo ideológico que puede servir de vehículo de introspección para el Derecho electoral —en particular—, para el constitucionalismo —desde una óptica más amplia— y para el *iuspublicismo* —en sentido general—. Designado ese núcleo primario, nutrido de la primera experiencia liberal y confrontado con los avatares de la historia constitucional (con la *democratización* y *socialización* del Estado, aunado a las nuevas corrientes de derechos y las concepciones contemporáneas sobre el Gobierno y la Administración Pública en sus relaciones con la *persona*), y puesto además a resguardo de las mayorías impulsivas que en ocasiones monopolizan las instancias representativas, el Derecho público queda entonces en condiciones de contemplarse a sí mismo, reencontrarse con sus orígenes y, a propósito de ello, revalidar los bienes jurídicos cuya vigencia es condición esencial para la realización de la democracia constitucional. He ahí, a mi juicio, y por de pronto, la gran virtud del concepto en comento.

Claro está (y, si no lo está, ha de estarlo) que, al igual que la propia democracia constitucional, se trata de una idea en constante evolución. Es un concepto *vivo* porque su banco definitorio está cargado de variables que no se caracterizan

por su naturaleza estática y que, más bien al contrario, están pensado para —precisamente— energizar la sinergia entre lo social, lo jurídico y lo político y, de paso, vivificar la *secuencia virtuosa de legitimación democrática en clave constitucional*⁶⁴, que no es más que la sintonía entre la democracia constitucionalmente prescrita, la democracia institucionalmente articulada y la democracia “militante” que asoma, de forma orgánica, desde el ámbito social. De la interacción concurrente *constitución-democracia-representación* resulta la satisfacción de los bienes jurídicos asociados a la *Constitución electoral* y, a partir de ahí, se provee una legítima protección sobre el resto del catálogo de libertades, manteniendo la apertura y flexibilidad que demandan sociedades democráticas plurales, heterogéneas y empoderadas como las que priman a la fecha a lo largo y ancho de Occidente⁶⁵.

En definitiva, y si es cierto que la democracia es mucho más que un mero *método*⁶⁶ (y, por tanto, irreductible a concepciones mediales, hípertecnificadas o netamente instrumentales⁶⁷), la sedimentación del concepto *Constitución electoral* es una misión del todo consecuente con la idea constitucional de aspirar, desde hoy y para siempre, a la legitimación del sistema jurídico y político a partir del pozo intelectual y espiritual que suministra la propia democracia

constitucionalismo entre principios y reglas», DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho 35 (2012): pp. 791-817. Cfr. Jorge Prats, Derecho constitucional, vol. I, cit., pp. 250-1.

64 Cfr. José Acosta Sánchez, «La articulación entre representación, constitución y democracia», Revista de Estudios Políticos 86 (octubre-diciembre, 1994): pp. 99-152.

65 Vid. Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, El ordenamiento constitucional de los partidos políticos (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001), pp. 6-7 y 51 y ss.

66 Vid. Aragón, Estudios de Derecho constitucional, cit., p. 432.

67 Cfr. Alcubilla, «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 297. z

constitucional. Comprender e interiorizar este presupuesto resulta innegociable tan pronto se atiende a la especificidad de la historia política y constitucional vernácula, una de avances y retrocesos (por momentos, violentos) y de lenta construcción y coacción⁶⁸. La democracia plural constitucionalmente funcional que de ello resultó es un fruto que amerita (más allá, *reclama*) cuidados.

Esa misma historia, la nuestra, es, por cierto, ideal para hacernos recordar aquella frase decimonónica en voz de una figura emblemática: «*the ballot is stronger than the bullet*»⁶⁹. Con ello, también, se reedita la trascendencia de apostar por una más sólida defensa de lo que en otra parte se ha denominado el valor «ontológico»⁷⁰ de las elecciones. En ello, el concepto *Constitución electoral* ocupa un lugar predominante y con vocación de desempeñar una función clave.

IV. Bibliografía

Acosta Sánchez, José. «La articulación entre representación, constitución y democracia», *Revista de Estudios Políticos* 86 (octubre-diciembre, 1994), 99-152.

Alcubilla, Enrique Arnaldo. «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo», *Cuadernos de Derecho Público* 22-23 (mayo-diciembre,

2004), 295-315.

Almagro Castro, David. «La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?», *Revista Española de Derecho Constitucional* 112 (2018), 115-143.

Álvarez Conde, Enrique, «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 60/61 (2007), 5-31;

Aragón Reyes, Manuel. *Estudios de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

Ariño, Gaspar. *Economía y Estado*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993.

Ayuso, José Alejandro y Leticia Ayuso (eds.), *Constitución, primarias y ley de partidos*. Santo Domingo: Fundación Equidad y Editora Búho, 2018.

Báez Ramírez, Nikauris. «Jurisprudencia y precedente: autoridad decisiones contencioso electorales», *Justicia Electoral* 3 (enero-junio, 2024), 68-75.

_____. «Precedente electoral – ¿Vinculante? ¿A quién?», *AbogadoSDQ* (digital). Disponible en la web desde: <https://abogadosdq.com/precedente-electoral-vinculante-a-quien/> (fecha de consulta: 10 de junio de 2025).

Balaguer Callejón, María Luisa. *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022.

Baldera, Ariela. «El voto reflexivo», *Justicia Electoral* 4 (julio-diciembre, 2024), 92-97.

Barbet, Berta. «La crisis de legitimidad del poder legislativo: alcance y causas de la crisis del sistema de representación parlamentaria», en González, Felipe, Gerson Damiani y José Fernández-Albertos (eds.), *¿Quién manda aquí?* Barcelona: Penguin Random House, 2017.

Bayón, Juan Carlos. «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo».

68 Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos...*, pp. 372-3; Jorge García, *Derecho constitucional dominicano*, cit., pp. 35 y ss; y Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, cit., pp. 75 y ss.

69 Alcubilla, «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 298. Cita a Abraham Lincoln en su famoso Second Inaugural Address de marzo de 1856.

70 Dieter Nohlen, Lorenzo Córdova Vianello y Mario Fernández Baeza, «Elecciones», en Marisol Molestina Gaviria (ed.), *Diccionario Electoral*, tomo I, 3ª ed. (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, 2017), pp. 351-359.

En Carbonell, Miguel y Leonardo García Jaramillo (eds.), *El canon neoconstitucional*. Madrid: Trotta, 2010.

_____. «Derechos, democracia y constitución», en Carbonell, Miguel (ed.), *Neonconstitucionalismo(s)*, 4ª ed. Madrid: Trotta, 2009.

Benito Sánchez, Ana Belén. «Pactos, alianzas electorales y trashumancias. Patrones de la cooperación estratégica en el sistema de partidos de la República Dominicana», *Política y gobierno*, vol. XXII, núm.1 (2015), 87-123.

Blanco Valdés, Roberto. *El valor de la Constitución*, 4ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

Bryce, James. *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.

Caamaño Domínguez, Francisco. «Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?», *Revista de las Cortes Generales* 41 (1997), 91-121.

Caminos, Pedro A. «Una concepción política de la democracia constitucional». En Salazar Ugarte, Pedro y Pablo Riberi (dir.), *Decisión democrática y forma constitucional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.

Carbajales, Mariano. *El Estado regulador*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma SRL, 2006.

Castellanos Hernández, Pedro J. «Contingencia y contextualidad del control judicial de constitucionalidad», *Revista Dominicana de Derecho Constitucional* 6 (junio, 2024), 315-434.

_____. «La esencia de la democracia interna», *Justicia Electoral* 3 (enero-junio, 2024), 34-41.

_____. «Los programas de cumplimiento en los partidos políticos», *Justicia Electoral* 4 (julio-diciembre, 2024), 18-33.

_____. «Normas democráticas innominadas», *Diario Libre* (digital), cinco de abril de 2022. Disponible en la web desde: <https://www.diariolibre.com/opinion/mas-firmas/2022/04/05/normas-democraticas-tacitas/1751828> (fecha de consulta: 9 de junio de 2025).

Conde Jiminián, Jimena. «Los hitos del constitucionalismo dominicano: 1 de diciembre de 1821 – 26 de enero de 2010». En Jorge Prats, Eduardo (dir.) y Roberto Medina Reyes (coord.), *Las bases históricas y constitucionales del Derecho Público. Liber amicorum a Wenceslao Vega Boyrie*. Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2023.

Cueto, Francisco. «Financiación de los partidos políticos en la República Dominicana». En Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coords.), *Financiamiento de*

los partidos políticos en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Domínguez Haro, Helder. «Tres décadas de la constitución peruana y su fórmula democrática», *Revista Dominicana de Derecho Constitucional* 6 (junio, 2024), 483 y ss.

Dworkin, Ronald. *Derechos, libertades y jueces*, García Jaramillo, Leonardo y Miguel Carbonell (eds.). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2015.

Entrena Cuesta, Ramón. «Régimen electoral y partidos políticos». En González-Trevijano, Pedro y Enrique Arnaldo Alcubilla (dir.), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomo II. Madrid: La Ley, 2012.

Espinal, Flavio Darío. «Las cláusulas pétreas en el constitucionalismo dominicano», *Diario Libre* (digital), 23 de agosto de 2024. Disponible en la web desde: <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/2024/08/22/clausula-petrea-en-el-constitucionalismo-dominicano/2826675> (fecha de consulta: 10 de junio de 2025).

_____. «Regulación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana». En Zovatto, Daniel (ed. y coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

_____. *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, 2ª ed. Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2023.

Ferrajoli, Luigi. «El constitucionalismo entre principios y reglas», *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* 35 (2012), 791-817.

Garrido Falla, Fernando. «Las fuentes no escritas del Derecho administrativo», *Revista de Estudios de la Vida Local* 97 (1958), 3-22.

Gómez Geraldino, Alexis A. «Comentario al artículo 216». En Acosta de los Santos, Hermógenes (coord.), *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, tomo 2. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2023.

González-Trevijano, Pedro. «La trascendentalidad de los preámbulos constitucionales. Por fin un preámbulo en busca de una añorada centralidad». En González-Trevijano, Pedro y Enrique Arnaldo Alcubilla (dirs.), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomo II. Madrid: La Ley, 2012.

Guastini, Riccardo.

DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y MAL USO DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD



JAIME RODRÍGUEZ

Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Recinto Santiago. Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Iberoamericana (UNIBE). Cursó Posgrado Intensivo en Derecho Constitucional, Procesal Constitucional y Derechos Humanos en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Recinto Santo Tomás de Aquino. Posgrado en Ciencia Política y Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina (FLACSO-Argentina). Máster en Filosofía Jurídica y Política de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M). Maestría en Métodos y Técnicas de Investigación Social en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Cursa Máster en Racionalidad y Sistema de Justicia en la Universidad de Girona (UdG).

Las organizaciones políticas tienen una importancia fundamental para el sustento democrático del Estado dominicano. Ello se evidencia en los fines esenciales que les atribuye el artículo 216 de la Constitución.

Lógicamente, las organizaciones políticas necesitan recursos para financiar sus operaciones y cumplir los fines que les son atribuidos por la Constitución. La Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos establece un modelo de financiamiento mixto, con captación de recursos tanto privados como públicos. En lo que respecta al financiamiento público el artículo 61 de la ley establece la forma en que este debe ser distribuido entre las organizaciones políticas. En este artículo

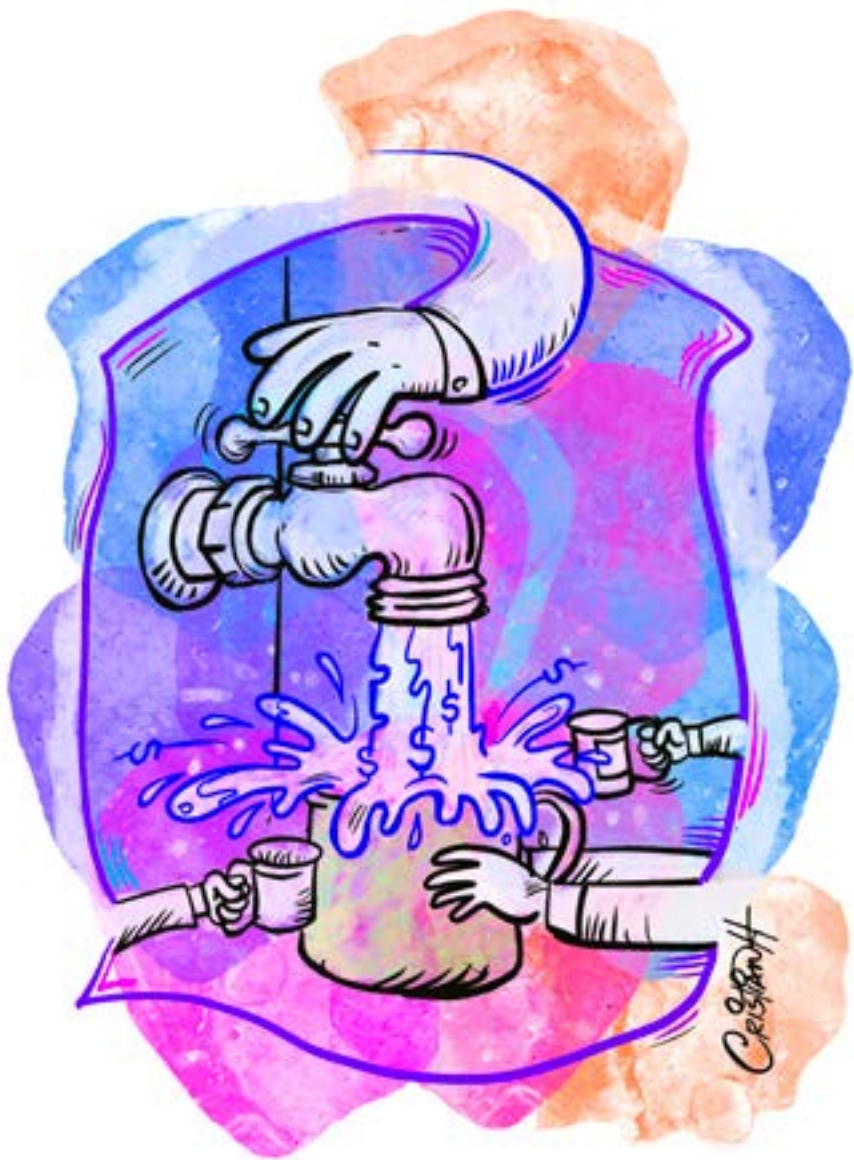
pretendo evaluar si la forma en que actualmente se está aplicando dicha disposición es o no correcta.

El artículo 61 de la Ley núm. 33-18 establece lo siguiente:

“Artículo 61.- Distribución de los recursos económicos del Estado. La distribución de la contribución económica del Estado a los partidos políticos, agrupaciones y movimientos políticos, se hará conforme al siguiente criterio:

- 1) *Un ochenta por ciento (80 %), distribuido en partes iguales entre los partidos que hayan alcanzado*

El principio de favorabilidad tiene reconocimiento constitucional en el artículo 74.4 de la Constitución, el cual en parte establece que “los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos (...)”.



más del cinco por ciento (5 %) de los votos válidos emitidos en la última elección.

- 2) *Un doce por ciento (12 %), distribuido entre todos los partidos que hayan alcanzado más del uno por ciento (1 %) y menos del cinco por ciento (5 %) de los votos válidos emitidos en la última elección.*
- 3) *Un ocho por ciento (8 %), distribuido entre los partidos que hayan alcanzado entre cero punto cero uno por ciento (0.01 %) y uno por ciento (1 %) de los votos válidos obtenidos en la última elección.”*

Como se puede evidenciar, la disposición en cuestión consigna una regla de distribución del financiamiento público atendiendo a la representatividad proporcional de las organizaciones políticas, fijada a partir del porcentaje de votos válidos emitidos en la última elección. Pero ¿qué entender por *última elección*? Pues el significado más claro es el de la última asamblea electoral, tal cual se encuentra consignada en el artículo 209 de la Constitución.

Antes de la modificación constitucional de 2024, la última asamblea electoral establecida en la disposición citada era la correspondiente a la elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, así como de los representantes legislativos y

parlamentarios de organismos internacionales.¹ Por tanto, la *última elección* incluye distintos niveles de elección, específicamente los niveles presidencial, senatorial y de diputaciones, según lo dispone la normativa orgánica de régimen electoral.

Atendiendo a lo anterior, la Junta Central Electoral, mediante el Reglamento núm. 01-2021, estableció que para determinar los porcentajes previstos por el artículo 61 de la Ley núm. 33-18 para la distribución del financiamiento público, debían sumarse los resultados obtenidos por cada organización en los tres niveles disputados. A partir de este criterio, dispuso la distribución del financiamiento público teniendo en cuenta los porcentajes resultantes de las elecciones del 5 de julio de 2020.

Resulta que una organización política obtuvo más de un 5 % de los votos válidos emitidos en el nivel presidencial. Pero, al sumarse los votos válidos de los otros dos niveles y calcularse el porcentaje respecto de totalidad de votos válidos en todos los niveles, el resultado no llegó al 5 %. Inconforme con la situación y luego de agotar el recurso administrativo interno, impugnó la decisión administrativa de la Junta Central Electoral por ante la jurisdicción contencioso-administrativa.²

Del caso fue apoderada la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Esta resolvió mediante la sentencia núm. 030-02-2021-SSSEN, acogiendo el recurso contencioso-administrativo interpuesto. La decisión declaró nula la resolución de la Junta Central Electoral que ratificó la decisión de distribución del financiamiento público, por entender que la interpretación dada al artículo 61 de la Ley núm. 33-18 *“irrumpió en un ámbito de discrecionalidad a contrapelo del principio de legalidad que obliga a*

la Administración a actuar con sometimiento pleno al ordenamiento, traduciéndose su actuación en un perjuicio para terceros.” En consecuencia, ordenó interpretar la disposición en forma congruente con el principio de favorabilidad previsto por el artículo 74.4 de la Constitución.

El tribunal no estableció directamente cuál sería la interpretación más favorable de la disposición. Sin embargo, sostuvo, entre otras cosas, que la Junta Central Electoral *“debió interpretar en forma razonable la cuestión, máxime, que, en la especie, el umbral de participación alcanzado por el recurrente en las elecciones distaba por poco margen del establecido en la ley para hacerle copartícipe del 80 % del aporte final.”* Además, agregó que *“una interpretación sistémica [artículos 15 y 75 de la Ley 33/18] de la norma evidencia la importancia del porcentaje obtenido en el nivel presidencial [nivel en el que sobrepasa 5 % de los votos válidos emitidos], tanto, para la adquisición como para la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.”*

Admito que no me queda claro el razonamiento del tribunal. Parecería establecer que, como los votos totales emitidos a favor de la organización política en los distintos niveles distaba poco del porcentaje previsto para hacerle copartícipe del 80 % del financiamiento público, la cuestión debió interpretarse en forma “razonable”. La pregunta sería ¿qué es lo razonable frente al escenario planteado por el tribunal? ¿Declarar a la organización con derecho a participar del 80 % del financiamiento público por *casi* llegar al 5 % previsto por la ley? Si así fuese, ¿qué sentido tendría la fijación legal del umbral?

Por otro lado, cuando resalta la supuesta importancia

1 Luego de esta modificación constitucional se estableció una única asamblea electoral para la elección de todos los representantes de cargos electivos. Sin embargo, esta modificación entrará en vigencia luego del período electoral de 2028, pues la disposición transitoria quinta estableció que para las elecciones de dicho año las autoridades municipales se elegirían el tercer domingo de febrero, de manera separada a los otros cargos electivos.

2 En dicho momento no había disposiciones que expresamente habilitaran la competencia del Tribunal Superior Electoral para conocer de las impugnaciones sobre este tipo de actuaciones administrativas de contenido electoral, por lo que, según precedentes del Tribunal Constitucional, se hacía imponible la competencia común de la jurisdicción contencioso-administrativa. Luego, la Ley núm. 20-23 atribuyó competencia expresa al Tribunal Superior Electoral.

del porcentaje obtenido a nivel presidencial, parecería implícitamente decantarse por el criterio de que es el resultado de este nivel el que tiene que ser considerado para determinar los porcentajes para fin de distribución del financiamiento público. Sin embargo, no es concluyente en este sentido. Rehúye de su responsabilidad de determinar claramente la interpretación que debe darse a la disposición y deja la pelota final en la cancha de la Junta Central Electoral.

La Junta Central Electoral decidió no recurrir la sentencia de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo y procedió a dar cumplimiento a lo que ordenó, en lo que respecta a interpretar el artículo 61 de la Ley núm. 33-18 en forma congruente con el principio de favorabilidad. En dicho orden, emitió la Resolución núm. 014-2021, en la cual dispuso que la categorización de las organizaciones políticas con miras a recibir la contribución económica del Estado se realizaría tomando en cuenta la mayor votación válida recibida de forma individual por cada organización en cualquier de los tres niveles disputados en las elecciones del 5 de julio de 2020. Este criterio fue reiterado en la más reciente Resolución núm. 7-2025 que categoriza las organizaciones políticas para fines de financiamiento público, a partir de los resultados de las elecciones del 19 de mayo de 2024.

En lo que sigue, me interesa argumentar en el sentido de que, tanto en el caso de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo como de la Junta Central Electoral, se ha hecho un mal uso del principio de favorabilidad, en lo que respecta al artículo 61 de la Ley núm. 33-18. La cuestión me resulta relevante pues la invocación de dicho principio en materia de partidos políticos y electoral se ha hecho cada vez más frecuente, y una inadecuada comprensión de este puede llevar a decisiones incorrectas.

El principio de favorabilidad tiene reconocimiento constitucional en el artículo 74.4 de la Constitución, el cual en parte establece que “los poderes públicos

interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos (...)”. El artículo 7.5 de Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales desarrolla en forma más extensa dicho principio, al establecer lo siguiente:

“5) Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.”

Como podrá notarse, tanto la disposición constitucional como la disposición legal citadas, hacen referencia a la “interpretación” y la “aplicación” de normas al momento de referirse al principio de favorabilidad. Este principio supone, por tanto, una doble preferencia: preferencia de interpretación más favorable de la norma y preferencia de aplicación de la norma más favorable.³

3 Jaime Luis Rodríguez, Parámetros interpretativos de los derechos fundamentales en la Constitución dominicana de 2010. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) (Santiago de los Caballeros: PUCMM, 2011).

Como preferencia de aplicación de la norma más favorable, el principio de favorabilidad funciona como una pauta de solución de antinomias. Es decir, ante dos normas que regulen de manera contradictoria un derecho fundamental, el principio de favorabilidad implicará que se aplique la norma que resulte más favorable al titular del derecho, incluso tratándose de una norma jerárquicamente inferior (según se colige del artículo 7.5 de la Ley núm. 137-11).

Como preferencia de interpretación más favorable de la norma, el principio de favorabilidad funciona como una pauta o directriz interpretativa, según la cual, cuando existen dudas sobre el significado atribuible a una disposición, debe optarse por aquel que resulte más favorable al titular del derecho. La cuestión está en que, si se analiza detenidamente lo expuesto, el principio de favorabilidad no puede aplicarse como pauta o directriz interpretativa de manera automática o *prima facie*. Y es que para saber cuál es el significado atribuible a una disposición que resulte más favorable al titular de un derecho, lógicamente primero deben identificarse cuáles son los significados posibles de esa disposición.

Riccardo Guastini sostiene que algunos autores representan a la interpretación como una actividad gobernada por reglas o directivas. Unas, serían reglas para la atribución de significado; otras, metarreglas para la selección entre varios significados en competencia.⁴ Dentro de estos autores pueden identificarse a Jerzy Wróblewski⁵ y Pierluigi Chiassoni⁶. Para simplificación, tomaré como referencia el modelo de Wróblewski en la forma resumida en que lo expone Chiassoni.

Para Wróblewski es importante diferenciar entre comprensión e interpretación en sentido estricto⁷. En la comprensión, existe una captación directa

de un lenguaje en una forma suficiente para fines de comunicación concreta. Existen situaciones, sin embargo, en que dicha captación directa no es posible por la existencia de dudas respecto del significado. La labor de la interpretación sería eliminar estas dudas. Por tanto, como punto de partida, habría que sostener que la interpretación jurídica solo debe operar cuando existan dudas respecto del significado de una disposición.

Ante la existencia de una duda constitutiva de una situación de interpretación, el próximo paso sería aplicar directivas interpretativas. Dichas directivas serían de dos tipos: las directivas primarias, que prescriben al juez en qué modo debería atribuir significado; y las directivas secundarias, que prescriben cómo deben ser usadas las directivas primarias o cómo se debe escoger entre los significados distintos que puedan resultar de dichas directivas.⁸

La atribución de significados a través de la interpretación debe prestar atención a tres contextos relevantes: el contexto lingüístico, el contexto sistemático y el contexto funcional. Como sostiene Chiassoni, las directivas primarias, ajustadas en cada contexto, no son más que argumentos interpretativos propios de la metodología jurídica occidental⁹ (interpretación lingüística, interpretación sistemática e interpretación funcional).

El modelo descrito implica entonces los siguientes pasos: 1) La identificación de una duda sobre el significado de una disposición que constituya una situación interpretativa; 2) La aplicación de directivas interpretativas primarias, siguiendo argumentos interpretativos, para eliminar la duda y atribuir un significado; y 3) Solo en caso en que las distintas directivas interpretativas primarias produzcan

4 Riccardo Guastini, Interpretar y argumentar (Buenos Aires: Valleta ediciones, 2020), 326-327.

5 Jerzy Wróblewski, Constitución y teoría general de la interpretación jurídica (Madrid: Editorial Civitas, 1985).

6 Pierluigi Chiassoni, Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas (Madrid: Marcial Pons, 2011).

7 Jerzy Wróblewski, Constitución y teoría general de la interpretación jurídica, 22-23.

8 Pierluigi Chiassoni, Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas, 81-82.

9 Ibid.

resultados posibles diferentes, debe aplicarse una directiva interpretativa secundaria para escoger uno de los significados.

Llegados a este punto nuestro argumento sobre el principio de favorabilidad como pauta o directriz interpretativa se hace evidente. Dicho principio solo debe aplicarse como directiva interpretativa secundaria para escoger uno de los significados posibles resultantes de la aplicación de directivas interpretativas primarias. Lógicamente, para ello primero es necesario identificar una duda que justifique la aplicación de las directivas interpretativas primarias y, mucho más importante, los posibles significados distintos que pueden resultar de la aplicación de estas directivas. Ni la sentencia de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo ni las posteriores resoluciones de la Junta Central Electoral realizan este ejercicio.

¿Existe una duda sobre el significado que debe atribuirse a la expresión *última elección* en el contexto de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley núm. 33-18? Supongamos que así sea. Lo que sigue, por tanto, es aplicar directivas interpretativas primarias para extraer los posibles significados.

Desde el punto de vista lingüístico, parecería no haber duda de que, por *última elección* se refiere a la última elección en su conjunto, como sinónimo de asamblea electoral, no a un nivel de elección, que es el significado que ha prevalecido en las resoluciones de la Junta Central Electoral luego de la sentencia de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Por otro lado, desde el punto de vista sistemático se podría llegar a una conclusión similar, pues el significado literal de la expresión resulta totalmente coherente y congruente con las demás disposiciones jurídicas del sistema de partidos y electoral dominicano. De hecho, por el contrario, la interpretación dada por la Junta Central Electoral luego de la sentencia sí puede incurrir en contradicciones con las demás

disposiciones del sistema, en tanto puede generar confusiones entre *elección* y *nivel de elección*.

Por último, desde el punto de vista funcional el significado literal también se releva correcto, pues el objetivo de la disposición y de la intención legislativa tras ella, no es otro que establecer una regla de distribución proporcional del financiamiento público, basado en la representatividad de las organizaciones políticas, siendo la evidencia de dicha representatividad el total de votos válidos emitidos en la última elección. En cambio, la interpretación asumida resulta contraria al objetivo de la disposición y la intención legislativa, en tanto su aplicación puede producir situaciones absurdas en las que una organización resulte mejor posicionada que otra solo por tener un resultado mayor en un nivel de elección, mientras que la otra obtuvo un mayor promedio en los tres niveles. El caso más evidente sería el de una organización que solo participe en un nivel de elección y que, por ejemplo, obtenga en dicho nivel un 5 %, mientras que otra participe en los tres niveles obteniendo un porcentaje promedio de un 4 %. ¿Puede realmente decirse que la primera organización resulta más representativa que la segunda?

Un adecuado ejercicio interpretativo sobre la cuestión hubiese llevado a la conclusión de que realmente no existen, al menos de manera verosímil, significados plausibles que fuesen distintos entre sí luego de aplicar directivas interpretativas primarias. Por tanto, ante la ausencia de controversia respecto de qué significado atribuir, no era necesario recurrir al principio de favorabilidad como directiva interpretativa secundaria. Esta es la forma -y no otra- bajo la cual debe operar dicho principio en su vertiente interpretativa. De lo contrario, podría terminar siendo utilizado como un recurso interesado para estratégicamente hacer derrotable cualquier significado claro de una disposición, bajo la excusa de no favorecerle a quien lo objete.

Bibliografía.

- Chiassoni, Pierluigi. *Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas*. Madrid: Marcial Pons, 2011.
- Guastini, Riccardo. *Interpretar y argumentar*. Buenos Aires: Valleta ediciones, 2020.
- Rodríguez, Jaime Luis. *Parámetros interpretativos de los derechos fundamentales en la Constitución dominicana de 2010. Tesis para optar por la Licenciatura en Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)*. Santiago de los Caballeros: PUCMM, 2011.
- Wróbleski, Jerzy. *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*. Madrid: Editorial Civitas, 1985.





LEY ORGÁNICA 39-25 ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL



¡Tribunal de la Democracia!



Consulta más sobre nuestras publicaciones accediendo a nuestro portal: **www.tse.do**

TSElectoral_RD



CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, UNA MIRADA AL SISTEMA ELECTORAL DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA



MERY LAINE COLLADO TACTUK

Licenciada en Derecho Cum, Laude, de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU). Diplomada en Derecho laboral en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Diplomada sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José Costa Rica. Egresada del curso para formación de Aspirantes a Juez de Paz de la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ). Magister en Derecho Empresarial y Legislación Económica en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Diplomado en Gestión de la Docencia Universitaria en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Curso sobre Los Modelos Procesales laborales, en la Universidad Juan Carlos I, en Antigua Guatemala. Magister en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Especialidad en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución, en la Universidad de Castilla La Mancha, en Toledo, España. Además, ha realizado múltiples cursos, talleres, diplomados en la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ) en temas tan diversos como Derecho Tributario, Compras y Contrataciones Públicas, Libre Competencia, Derecho Administrativo, Seguridad Social, Acción de Amparo y muchos otros.

Actualmente labora como jueza presidente de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Comparte sus labores jurisdiccionales con la docencia a nivel de grado y maestría, impartida en la Escuela Nacional de la Judicatura; la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña; Universidad Autónoma de Santo Domingo, así como en cursos, talleres y diplomados en los que funge como docente invitada.

El Tribunal Constitucional dominicano ha tenido la oportunidad de pronunciarse mediante la sentencia TC/0788/24¹ de fecha 13 de diciembre de 2024, sobre la posibilidad de que en el país puedan presentarse candidaturas independientes, en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 156 y 157 de la Ley 20-23², orgánica del

Régimen Electoral dominicano. Dicha decisión ha sido la que ha motivado la redacción de estas líneas para contrastar lo que ocurre en otras latitudes con lo que más adelante podría materializarse en nuestro país. Concretamente, concentro mi búsqueda en Estados Unidos de Norteamérica, para dar un vistazo general a cómo funciona el sistema de candidaturas independientes, verificando el anclaje

1 <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc078824/>
2 <https://tse.do/wp-content/uploads/2023/05/Ley-num.-20-23-Orgánica-del-Régimen-Electoral.pdf>

La legislación electoral en Estados Unidos es descentralizada. El Código Electoral de cada Estado regula sus propios requisitos para la inscripción de candidatos independientes en la boleta electoral, especifica los formularios que deben completarse, los procedimientos de verificación de firmas y las fechas límite para completar los requisitos. En general, los plazos para presentar las candidaturas independientes vencen antes que los establecidos para los partidos reconocidos. En muchos casos, los candidatos deben inscribirse entre mayo y julio del año electoral, lo que obliga a una planificación anticipada.



constitucional que le da soporte, los requisitos que deben cumplir los candidatos, así como los retos que enfrentan frente a los partidos tradicionales.

Lo primero que debemos significar es que en Estados Unidos se entiende como independiente a un candidato que se postula sin afiliación formal³ a uno de los partidos políticos tradicionales, pues ese país es el ejemplo clásico del sistema bipartidista (republicano y demócrata⁴). Esto ofrece

la posibilidad de entender como “independiente” a quien se postule por un partido minoritario.

La Constitución de Estados Unidos⁵, adoptada en 1787, establece en el Artículo II, Sección 1, las condiciones para ser presidente, a saber: haber nacido en el país, tener al menos 35 años de edad y haber residido en territorio estadounidense durante catorce años. Como vemos, no se hace mención en ninguna parte de que sea necesario pertenecer a un partido político, lo que constitucionalmente

3 <https://library.fiveable.me/key-terms/ap-gov/independent-candidate>

4 <https://www.britannica.com/topic/two-party-system>

5 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/SPA-Constitution.pdf>

permite la existencia de candidaturas fuera de los partidos políticos tradicionales a cualquier cargo de elección popular, incluido el de presidente de Estados Unidos. El desarrollo de estas candidaturas ha estado vinculado a momentos históricos de desafección política o rupturas con los partidos tradicionales⁶.

Dicho sistema electoral ha evolucionado con base en interpretaciones legales, precedentes judiciales y normas estatales que regulan el acceso electoral. La Primera Enmienda a la Constitución estadounidense garantiza la libertad de expresión y de asociación política, lo que respalda el derecho de los ciudadanos a organizarse fuera de los partidos establecidos.

A lo largo de la historia han existido diversas candidaturas independientes a la presidencia, aunque pocas han tenido éxito electoral significativo. En 1912 Theodore Roosevelt⁷ se postuló por el Partido Progresista, luego de romper con el Partido Republicano, aunque no era un independiente en sentido estricto, su candidatura es relevante históricamente porque fue la más exitosa fuera del bipartidismo tradicional. En 1992, Ross Perot fue el candidato independiente más exitoso obteniendo el 18.9% del voto popular, lo cual reflejó una fuerte insatisfacción con los partidos dominantes. Posteriormente, en 1996, se presentó bajo el Partido de la Reforma, que él mismo fundó.

La legislación electoral en Estados Unidos es descentralizada. El Código Electoral de cada Estado regula sus propios requisitos para la inscripción de candidatos independientes en la boleta electoral, especifica los formularios que deben completarse, los procedimientos de verificación de firmas y las

fechas límite para completar los requisitos. En general, los plazos para presentar las candidaturas independientes vencen antes que los establecidos para los partidos reconocidos. En muchos casos, los candidatos deben inscribirse entre mayo y julio del año electoral, lo que obliga a una planificación anticipada.

La Corte Suprema de Estados Unidos ha intervenido en varias ocasiones para proteger los derechos de los candidatos independientes. En “Anderson v. Celebrezze⁸” (1983), se estableció que las barreras excesivas al acceso de las candidaturas independientes violan la Primera y la Decimocuarta Enmienda de la Constitución, al limitar la libertad de expresión y el derecho a la igualdad de trato. Asimismo, en “Norman v. Reed⁹” (1992), la Corte reiteró que las regulaciones estatales deben estar justificadas por intereses estatales legítimos y no deben imponer cargas desproporcionadas.

Un aspecto esencial en la regulación de las candidaturas independientes es la normativa sobre el financiamiento. La Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act, FECA¹⁰) de 1971, modificada en 1974, 2002 (Bipartisan Campaign Reform Act) y otras ocasiones, se aplica tanto a candidatos de partidos como a candidatos independientes. La FECA establece límites de contribuciones individuales y de comités políticos, exige la presentación de informes financieros periódicos ante la Comisión Federal Electoral (Federal Election Commission¹¹, FEC), y prohíbe ciertos tipos de aportes, como los provenientes de entidades extranjeras.

Los candidatos independientes están obligados a

6 <https://www.ambitojuridico.com/noticias/educación-y-cultura/los-candidatos-independientes-en-ee-uu>

7 <https://www.roosevelthouse.hunter.cuny.edu/seehowtheyran/portfolios/campaign-innovations-1900-1928/>

8 <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/460/780>

9 <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/502/279>

10 <https://www.fec.gov/legal-resources/legislation/>

11 <https://www.fec.gov/>

registrarse ante la FEC una vez que hayan recaudado o gastado más de cinco mil dólares en apoyo a su candidatura. A partir de ese momento, deben presentar reportes financieros regulares, detallando ingresos y gastos. También pueden formar comités de campaña (principal campaign committees) y recibir contribuciones individuales de hasta tres mil dólares por elección (cifra vigente en 2024, actualizable por inflación).

Aunque las obligaciones de financiamiento son similares, los candidatos independientes enfrentan una desventaja estructural: no cuentan con redes de donantes y reconocimiento de marca que sí tienen los grandes partidos, lo que les dificulta competir en igualdad de condiciones. Además, los partidos tradicionales pueden recibir fondos públicos si cumplen ciertos requisitos, mientras que los independientes deben superar umbrales más estrictos para acceder a este tipo de financiamiento, como por ejemplo porcentajes más altos que los partidos tradicionales para presentación de candidaturas, prohibición de recolección de firmas por voluntarios no residentes en el Estado que se postulará el candidato, entre otras.

En 2020, el rapero y empresario Kanye West se postuló como independiente bajo el nombre del “Birthday Party”. Aunque su candidatura no fue competitiva a nivel nacional, logró inscribirse en varias boletas estatales y obtuvo cerca de 60,000 votos. Su caso ejemplifica las dificultades logísticas y legales para acceder a las elecciones sin el respaldo de un partido establecido.

Para presentar una candidatura presidencial independiente en Estados Unidos, el aspirante debe seguir un proceso que incluye: 1) presentar ante la Comisión Federal Electoral una declaración de

organización; 2) registrar un comité de campaña; 3) cumplir con los requisitos de recolección de firmas establecidos por cada Estado; 4) presentar declaraciones de candidaturas; y 5) cumplir con todas las obligaciones fiscales y legales de transparencia financiera impuestas por la Ley Federal de Campañas Electorales.

Los candidatos independientes tampoco tienen garantizado el acceso a los debates presidenciales. La Comisión de Debates Presidenciales (CPD), es una organización privada que exige que los candidatos alcancen al menos el 15% en cinco encuestas nacionales para darles la oportunidad de participar en los debates. Esto ha limitado severamente la visibilidad mediática de estas candidaturas.

En términos generales, el acceso a las boletas es uno de los obstáculos más grandes para los candidatos independientes. Existen 51 jurisdicciones (50 estados y el Distrito de Columbia), cada una con normas distintas. Algunos Estados permiten el acceso por petición, es decir, la presentación de candidatura por petición (firmas) de los votantes; otros requieren la afiliación a un partido minoritario reconocido. En todos los casos, el cumplimiento de las reglas exige un equipo legal, voluntarios, recursos económicos y conocimiento profundo del sistema electoral.

De todo lo anterior podemos concluir que las candidaturas independientes en Estados Unidos están constitucionalmente permitidas, pero enfrentan barreras prácticas significativas. Sin embargo, su existencia cumple una función en el sistema democrático al ofrecer una alternativa fuera del bipartidismo tradicional.

PERIODO PREVIO DE PRECAMPAÑA Y CONSULTAS INTERNAS: DERECHO ADMINISTRATIVO ELECTORAL A LA LUZ DE LA SENTENCIA TSE-011-2025



NIKAURIS BÁEZ RAMÍREZ

Es egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Santo Domingo (UCSD), donde obtuvo la mención Summa Cum Laude, y se especializó con una maestría en Alta Gerencia en Partidos Políticos en la misma institución. Además, cursó el Máster en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Su trayectoria profesional comenzó en Martínez, Peña y Fernández, firma donde ejerció como abogada litigante en materia bancaria, civil y de gobierno corporativo. Acumula más de seis años de experiencia en Derecho Electoral: se desempeñó como abogada en la Dirección Contenciosa del Tribunal Superior Electoral y como abogada de la Presidencia de la Junta Central Electoral. Actualmente labora en el equipo del Tribunal Constitucional como Asistente Jurisdiccional II en el despacho del magistrado José Alejandro Ayuso.

Sus temas de investigación se inscriben en el debido procedimiento reglamentario, financiamiento político, mecanismos de vinculación partidista y derechos fundamentales. Es impulsora de la pedagogía del Derecho Electoral, autora de materiales didácticos como “Reconocimiento de la Personalidad Jurídica a Organizaciones Políticas” y las “Innovaciones de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral”, bajo coordinación académica de Electoral Focus.

Ha sido observadora electoral internacional en México, Colombia y Brasil. Integró la comisión de reforma electoral para adaptar las leyes 33-18 (Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos) y 15-19 (Orgánica de Régimen Electoral), así como la comisión para el Proyecto de Candidaturas Independientes. Es autora del Compendio Jurisprudencial Sistematizado: Derecho Electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano (2012–2022).

Actualmente se desempeña también como directora para la República Dominicana de la Red Internacional “La Política es Asunto de Mujeres; Politics is for Women.”

El Tribunal Superior Electoral (TSE) emitió la sentencia TSE-011-2025, de fecha diez (10) de junio de dos mil veinticinco (2025), la cual centra su análisis en una disputa interna del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) sobre la legalidad —o ilegalidad— del proceso de selección de aspirantes presidenciales previsto para antes del año dos mil veintisiete (2027). El

centro del debate pivota en si dicho proceso está o no amparado por el marco jurídico vigente, particularmente —en lo que aquí interesa— por la Resolución núm. 28/2021, emitida por la Junta Central Electoral (JCE). El Tribunal parte de la premisa de que, para validar la legalidad del proceso de selección, es necesario establecer la naturaleza jurídica de dicha resolución. En ese análisis, el TSE sostiene que se trata de un acto

La disyuntiva entre acto administrativo y reglamento no constituye una simple disquisición nominalista, sino que entraña —en términos sustantivos— una línea divisoria para dimensionar el perímetro de la potestad pública, tutelar la seguridad jurídica y preservar la arquitectura interna del ordenamiento.



administrativo con efectos jurídicos limitados en el tiempo, orientado exclusivamente a regular el período previo a la precampaña de las elecciones del año dos mil veintitrés (2023). Según su razonamiento, este tipo de disposición no posee la fuerza normativa de un reglamento, ya que sus efectos se agotan con su ejecución, de ahí que no produce normas jurídicas permanentes. Para dotar a la Resolución núm. 28/2021 de esa fisonomía jurídica puntualizó que:

(...) conforme a su denominación, esta regula: “el período previo al inicio de la precampaña en los partidos, agrupaciones y movimientos políticos reconocidos de cara a los procesos de selección interna de candidaturas que habrán de celebrarse en el año dos mil veintitrés (2023)”, y, que, de conformidad con su artículo 1, su objeto consiste en la regulación de un proceso previo que se celebrará “de cara a los procesos de selección interna de candidaturas que estos habrán de celebrar el año dos mil veintitrés

(2023)”. De la simple lectura de la resolución se establece que dicho acto administrativo electoral solo rigió para un proceso orientado exclusivamente a las actividades internas de cara al año dos mil veintitrés (2023).

Subraya que al tratarse de un acto cuyos efectos jurídicos son transitorios y limitados en el tiempo, resulta evidente que su aplicabilidad no se extiende más allá del periodo expresamente señalado en su propio contenido. Resalta que la Resolución núm. 28/2021, es cataloga formalmente como tal, y su contenido confirma esa naturaleza.”

Concretamente, a juicio del Colegiado electoral, la Resolución núm. 28/2021 tiene el mismo carácter que su denominación sugiere: resolución. En consecuencia, entra en la categoría de actos administrativos que, por su naturaleza, desaparecen del ordenamiento jurídico una vez agotado el objeto que le dio sentido a su emisión. Para sostener ese juicio, el Tribunal se apoya en tres elementos tomados de la propia resolución: **i)** su denominación formal; **ii)** el hecho de que, según su objeto, regulaba el periodo previo a la precampaña de cara a los procesos de selección interna de candidaturas que habrían de celebrarse en el año dos mil veintitrés (2023); y **iii)** que su contenido revela que se trata de un acto administrativo.

A continuación, expongo lo que estimo constituye el verdadero alcance normativo de la Resolución núm. 28/2021. Esta reflexión tiene por objeto dismantlar las interpretaciones reduccionistas que pretenden limitar sus efectos a un marco estrictamente temporal o, incluso, sostener erradamente que su eficacia jurídica ha cesado. Por el contrario, la naturaleza y contenido del referido instrumento revelan su evidente carácter reglamentario, lo cual impide concebirlo como una simple medida transitoria.

En efecto, dicha resolución introdujo disposiciones innovativas no previstas

expresamente en la legislación electoral vigente al momento de su emisión, lo cual constituye un rasgo esencial de los reglamentos: su vocación connatural de producir novedad normativa. De manera particular, incorporó la figura del denominado “periodo previo de precampaña”, regulando las actividades permitidas y prohibidas durante dicho lapso, e introduciendo definiciones como “aspirante” y “propaganda permitida en ese contexto”, las cuales no están previstas ni desarrolladas en la ley. De ahí que este tipo de reglamentación —abstracta y general— pone de relieve que no se trata de un acto de alcance individual ni de efectos agotables en el tiempo.

En cuanto a la denominación de la Resolución núm. 28/2021, es cierto que su calificación pudo haber inducido a confusión respecto a su vigencia o naturaleza. Sin embargo, esa posible deficiencia formal no puede ser interpretada como causa suficiente para despojarla de su fuerza normativa. La responsabilidad en este aspecto no recae exclusivamente en la jurisdicción electoral, sino que interpela a la propia administración electoral, en concreto, a la Junta Central Electoral, que debe asumir con mayor rigor técnico la nominación de sus actos, evitando referencias temporales que sugieran un carácter meramente coyuntural o provisional cuando, en puridad, se está frente a instrumentos regulatorios con vocación de permanencia.

Aun con tales imprecisiones, correspondía al órgano jurisdiccional interpretar la resolución como parte del bloque normativo electoral vigente, procediendo —si fuese necesario— a actualizar su aplicación en atención al principio de continuidad del orden jurídico y al deber de coherencia del sistema normativo. La resolución debió ser leída desde una perspectiva funcional y sistémica, valorando su compatibilidad con el marco legal actual, sin desligarla del procedimiento de consulta cuya impugnación se ventilaba: solo mediante una interpretación integradora, técnica y contextualizada, podía

garantizarse la seguridad jurídica y el principio de legalidad que rige en todo Estado democrático de derecho.

Con el propósito de fundamentar la naturaleza reglamentaria que, a mi juicio, reviste la Resolución núm. 28/2021, aludiré, primero, a la doctrina del acto administrativo y del reglamento, así como la función administrativa y la potestad reglamentaria, el procedimiento administrativo para la emisión de actos y reglamentos, concluyendo con las implicaciones que produce en el sistema la denominación y el tratamiento incorrecto de la fisonomía jurídica de la actividad administrativa y de los instrumentos jurídicos que emite en dicho ejercicio.

II. Acto administrativo y reglamento

El Tribunal Superior Electoral, haciendo eco del pensamiento del profesor Eduardo Jorge Prats, alude —de manera concreta y acertada— a la distinción entre actos administrativos y reglamentos, refiriendo que “(...) los reglamentos innovan el ordenamiento introduciendo en este una nueva norma de carácter permanente, que perdura en el tiempo, contrario a los actos administrativos que, aún en la hipótesis de ser generales, se agotan con su cumplimiento y no adicionan nada a la normativa vigente.”

Así, toda acción administrativa se presenta como el ejercicio de un poder que la ley atribuye en forma previa y delimitada; por lo que el ejercicio de potestades por parte de la Administración siempre presupone una atribución legal. La autorización legal es, en esencia, el título que legitima la actuación, ya que apodera y habilita a la administración. Los sujetos a la sujeción potestativa no son personas determinadas, sino el conjunto de ciudadanos en tanto administrados, con quienes la administración puede generar una relación jurídica en función de los efectos

de la actividad que despliegue en el ejercicio de su facultad potestativa.

La doctrina ha desarrollado diversas clasificaciones de las potestades administrativas, que atienden a los efectos de su ejercicio, a los sujetos alcanzados, a la determinación o no de todas las condiciones de su ejercicio. Entre ellas, se destacan: **(i)** potestades innovativas y conservativas; **(ii)** potestad de supremacía general y de supremacía especial; **(iii)** potestad-poder y potestad funcional; **(iv)** potestades regladas y discrecionales; **(v)** potestad sancionadora.

Para lo que aquí se analiza, resulta importante puntualizar que, conforme a esta categoría, la *potestad-poder* y la *potestad innovativa* pueden referirse a la *facultad reglamentaria* de la administración, ya que la primera implica una facultad creativa y operativa de la administración, refiriéndose a su capacidad estructuradora con una posición superior dentro del ordenamiento jurídico. La segunda, es decir, la potestad innovativa, se traduce en la posibilidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas, derechos, deberes, obligaciones y normas. En tal razón, ambas potestades abarcan el ejercicio de la facultad reglamentaria, aunque no están supeditadas a ella.

A su vez —y como paradoja—, las diversas clasificaciones aludidas abarcan el espectro en el que los actos administrativos producen efectos jurídicos. Por tanto, estas categorías están inexorablemente vinculadas a los actos administrativos y a las clasificaciones que de ellos se derivan.

De ahí que la diversidad de potestades que despliega la administración implique, paralelamente, una pluralidad de actos administrativos a través de los cuales esta se concretiza (definitivos, de trámite, generales, declarativos de derecho o de gravamen, reglados y discrecionales, expresos, tácitos y presuntos).

Sin embargo, la facultad reglamentaria, que puede activarse por la potestad-poder y la potestad innovativa, se refiere al poder de expedir disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto.

En ese sentido, la potestad administrativa y la facultad reglamentaria son conceptos relacionados, pero distintos en su naturaleza y función dentro del ámbito del derecho administrativo. Se entiende por *acto administrativo* toda manifestación de una administración en el ejercicio de una **potestad administrativa** diferente de la potestad **reglamentaria**. El acto administrativo es la declaración (expresa o tácita) de una administración pública en aplicación del derecho.

La potestad administrativa es un poder jurídico que comparte las características propias de todo el poder público estatal, del que la administración del Estado forma parte, particularmente su sometimiento estricto al Derecho, su servicio a los intereses generales y su carácter unilateral y coactivo. Los actos administrativos son el resultado de esta potestad y se manifiestan en decisiones individuales o particulares, sin perjuicio de los actos administrativos generales, que, aunque tienen efectos para la colectividad, se distinguen de los reglamentos no en un aspecto cuantitativo, sino cualitativo, en tanto el reglamento innova, mientras que del acto general se predica su carácter reglado.

La *potestad reglamentaria* es la facultad que tiene la Administración para dictar reglamentos, más concretamente, la atribución de expedir disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido o alcance.

Al tenor de la Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y el Procedimiento Administrativo, el acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros (art. 8).

De la sola definición dada por el legislador orgánico dominicano del acto administrativo se desprenden los elementos medulares que delinean su naturaleza jurídica:

- a. a) declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento;
- b. b) la declaración unilateral es realizada en ejercicio de una función administrativa;
- c. c) la función administrativa debe ser ejercida por una Administración Pública;
- d) el acto surte efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros, lo que implica que tales terceros deben estar, en principio, individualizados y que al ser “inmediatos” los efectos el acto no tiene carácter normativo, en cuyo caso tendría efecto mediato.

La doctrina lo ha definido, en similares parámetros conceptuales, como una declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal, en ejercicio de sus propias funciones administrativas, susceptible de producir efectos jurídicos, sea de carácter *particular* o *general*. En este tenor, el acto no sería más que el instrumento mediante el cual la administración manifiesta su voluntad, cuyos efectos jurídicos bien pueden ser *generales* o *particulares*.

Empero, el reglamento constituye un instrumento jurídico normativo dictado por la Administración en el ejercicio de su facultad reglamentaria, no

de su potestad administrativa. Ha precisado la Suprema Corte de Justicia (SCJ) que el poder reglamentario ha sido creado por el propio legislador y otorgado a la Administración. Para la jurisdicción constitucional en principio la facultad reglamentaria debe ser otorgada por la Constitución, sin embargo, también puede ser atribuida por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley.

La facultad reglamentaria es una prerrogativa para que las Administraciones puedan crear normas subordinadas, concretas, adecuadas y detalladas para la aplicación de los preceptos contenidos en la ley. Así, los reglamentos están dirigidos para la complementación de una legislación que presenta vacíos o ambigüedades, o para reglar ciertos aspectos o competencias de aplicación propios del órgano de la Administración de que se trate¹⁶. En otras palabras, el reglamento se presenta como determinaciones complementarias de las leyes, como ejecución de la ley y la característica más marcada resulta ser su carácter normativo o innovativo, integrándose al ordenamiento jurídico.

La distinción más clara entre el reglamento y el acto administrativo es que el primero forma parte del ordenamiento jurídico, mientras que el acto es una cuestión ordenada que está producida en el seno del ordenamiento y concebida por éste como simple aplicación del mismo. El reglamento contiene elementos y características –tanto formales como materiales– distintas al acto administrativo.

El reglamento innova, altera, modifica el ordenamiento jurídico, mientras que el acto administrativo se limita única y exclusivamente a aplicar el ordenamiento. El reglamento perdura en el ordenamiento y es susceptible de reiteradas y continuas aplicaciones, para que desaparezca del ordenamiento jurídico se precisa recurrir a los mecanismos de derogación propios de las normas, es decir, es necesaria la emisión de uno

posterior o una norma superior que lo derogue, mientras que el acto –se insiste– se extingue con su aplicación.

III. Procedimiento para el dictado de los reglamentos y de los actos administrativos

El régimen de elaboración y publicidad de los reglamentos está delineado en la Ley 107-13 como norma macro. En ella se establece que la finalidad de los reglamentos reside en que la Administración Pública obtenga la información necesaria para su aprobación, canalizando el diálogo con otros órganos y entes públicos, con los interesados y el público en general, con ponderación de las políticas sectoriales y derechos implicados y promoviendo **el derecho fundamental a la participación ciudadana como sustento de la buena gobernanza democrática** (art. 30).

La elaboración de los reglamentos debe sujetarse a los siguientes principios y criterios: 1. Iniciativa. 2. Decisión bien informada. 3. Audiencia de los ciudadanos directamente afectados en sus derechos e intereses. 4. Participación del público. 5. Colaboración entre órganos y entes públicos administrativos. 6. Ciclo temporal de la audiencia, de la participación, y de la colaboración interadministrativa. 7. Ponderación y motivación. 8. Publicación (art. 31 de la Ley 107-13).

El procedimiento administrativo para la elaboración de reglamentos persigue promover el derecho fundamental a la participación ciudadana, cuya raigambre constitucional se encuentra en el artículo 22, lo que a su vez –en palabras del legislador orgánico dominicano– es sustento de la buena gobernanza democrática. A tales fines, de conformidad con los principios y criterios predichos, si bien a la administración le corresponde en principio la elaboración de un anteproyecto de reglamento, también el mismo puede ser presentado ante esta a iniciativa privada.

En el procedimiento de su elaboración debe celebrarse una audiencia con la ciudadanía directamente afectada en sus derechos e intereses (art. 31.3) y, además, permitir la participación del público en general, con independencia de que se vea o no afectado directamente por el proyecto de texto reglamentario (art. 31.4). La Administración competente para la aprobación del reglamento, deberá facilitar y recabar la colaboración de los demás órganos y entes públicos, cuando resulte necesario o conveniente en razón de los efectos significativos que pueda producir, mediante las consultas o informes oportunos (arts. 31.5 y 31.6).

Antes de la aprobación definitiva, cuando la administración se decante, ante varias opciones normativas, por una de estas, deberá motivar las razones que la condujeron a esa adopción (art. 31.7) imponiéndole en la ponderación una carga argumentativa mayor, además el régimen de publicidad de los reglamentos requiere para su entrada en vigor de la publicación íntegra en la Gaceta Oficial o en un diario de circulación nacional (art. 31.8).

Del debido procedimiento administrativo en el dictado de reglamentos se cumple con el deber de buena administración (art. 4 de la Ley 107-13), en el que se requiere un régimen de elaboración y publicidad particular, que involucre una carga motivacional específica a la administración cuando pondera diferentes alternativas y se decanta por una opción. El derecho de audiencia asegura a los que pudieran afectarse en sus intereses con la elaboración de normas que innoven el ordenamiento jurídico, que puedan promover los medios que a sus intereses conviniera frente a la administración. Además, subyacen otros derechos y principios que dinamizan la efectividad de la Constitución desde su aspecto orgánico y dogmático: primero, principio de cooperación interinstitucional; y segundo, participación de la ciudadanía dominicana.

Sin embargo, el procedimiento administrativo para el dictado de actos administrativos

es diametralmente distinto al régimen de elaboración y publicidad de los reglamentos. Sin referimos a su desarrollo legislativo y, mucho menos, a las particularidades que se pueden suscitar en el dictado de actos administrativos dependiendo de su naturaleza, características y objeto jurídico, pues no es el objetivo de este análisis, me limitaré, por tanto, a dejar constancia de que este procedimiento puede ser iniciado de oficio o a instancia de parte interesada (art. 22); el procedimiento debe ser tramitado y resuelto con debida diligencia, incluso la administración está facultada para dictar en su curso medidas provisionales (art. 25).

La instrucción del procedimiento debe darse en modo tal que la Administración adopte decisiones bien informadas, pudiendo recabar pruebas de oficio en resguardo del derecho de los interesados (art. 26); las formas de finalización del

procedimiento administrativo están previstas en el ordenamiento (art. 28) y existen diferentes medios para la ejecución de las resoluciones finalizadoras de los procedimientos administrativos (art. 29).

Como se advierte, la administración está sujeta a diferentes procedimientos dependiendo de la actividad que despliegue en el ejercicio de su facultad reglamentaria o bien de su potestad administrativa. Se ha de subrayar que:

- a. e) Si bien la presentación de un anteproyecto de reglamento o el inicio de un procedimiento para el dictado de un acto administrativo puede ser presentado o iniciado por la administración de oficio o por un particular, son distintos los intereses jurídicos promovidos o la esfera de los bienes jurídicos a tutelar;
- b. f) dada la diferente esfera de intereses jurídicos, en el procedimiento para el dictado de un acto administrativo no se

- requiere habilitar una consulta general pues los efectos del acto se destinarán -en principio- a particulares individualizados;
- c. g) la entrada en vigor del reglamento dependerá de su efectiva publicidad por su carácter normativo para poder producir efectos *erga omnes*. La efectividad de los actos administrativos cuando otorgan beneficios se produce con su publicación (acto favorable) y con su notificación (si es un acto desfavorable).

De nuestro andamiaje jurídico se advierte que: primero, los actos y los reglamentos son distintos y, consecuentemente, la potestad administrativa y la facultad reglamentaria; segundo, los actos administrativos y los reglamentos están sometidos a distintos procedimientos, debiendo la administración seguirlos pues tiene un deber de operar como buena administración; tercero, en el caso de los reglamentos, el régimen de publicidad y elaboración que se predica de tales tiene por objeto -además de todo lo dicho- no dejar el instrumento jurídico en el oscurantismo normativo, afectando la seguridad jurídica y la certeza toda vez que los administradores pudieran no tener suficiente previsión de las normas que hubiere adoptado la administración sin el rigor debido.

I.V. Implicaciones

Delineadas las diferencias entre actos administrativos y reglamentos, subrayada la importancia de su debida nominación y esbozadas las exigencias del procedimiento para su adopción, se puede analizar la decisión del TSE respecto de la naturaleza jurídica de la Resolución núm. 28/2021, emitida por la Junta Central Electoral. En dicha decisión -como se ha dicho-, el Tribunal concluye que se trata de

un acto administrativo y no de un reglamento, sustentándose en su denominación formal, su objeto limitado en el tiempo (circunscrito al período previo a la precampaña del año 2023) y en la afirmación de que su contenido no innova el ordenamiento jurídico.

No obstante, al asumir esta calificación el Tribunal desatiende la posibilidad de que dicho instrumento presente rasgos sustantivos propios de un reglamento: generalidad, abstracción, impersonalidad y obligatoriedad. Esta posición — centrada en el *nomen iuris* y en la vigencia temporal— omite ponderar las consecuencias jurídicas e institucionales que podrían derivarse de una eventual desfiguración entre la forma y la naturaleza real del acto normativo.

En efecto, si el instrumento en cuestión reviste naturaleza reglamentaria y fue emitido como si se tratara de un acto administrativo, podría configurarse un vicio de origen: la administración habría prescindido de las garantías propias del procedimiento de elaboración de reglamentos, tales como la audiencia pública, la consulta, la motivación reforzada y la publicidad formal. Este vicio de origen no solo implicaría una desviación procedimental, sino que podría comprometer la validez del instrumento en los términos del artículo 30 de la Ley núm. 107-13, conforme al cual son nulas de pleno derecho las normas administrativas que, por su forma o fondo, infrinjan las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias, o que no respeten el procedimiento legalmente establecido.

Asimismo, esta falta de identificación adecuada podría producir disfunciones adicionales. Por ejemplo, al tratar como acto administrativo lo que en realidad es una disposición reglamentaria, la administración podría verse abocada a recibir y admitir recursos de reconsideración que, conforme al artículo 47 de la misma ley, no proceden contra reglamentos. Esta distorsión abriría una vía administrativa impropia, trasladando a la administración

una función que escapa a su competencia: el control de la juridicidad o constitucionalidad de normas insertas en el ordenamiento jurídico, lo cual corresponde —según la arquitectura constitucional— a la jurisdicción contencioso-administrativa o constitucional.

Desde esa óptica, podría erosionarse el principio de separación de poderes, pues se habilitaría, aunque sea de forma indirecta, un control abstracto de legalidad o constitucionalidad por parte del mismo órgano que dictó la norma. Ello colocaría a la administración en una posición cercana a la de un órgano jurisdiccional, lo que no solo desborda sus atribuciones —aun aquellas materialmente jurisdiccionales—, sino que también generaría incertidumbre jurídica al dejar a discreción administrativa la subsistencia o expulsión de normas del ordenamiento.

Otra consecuencia hipotéticamente derivada sería la afectación a la seguridad jurídica y al principio de buena administración. Una norma con vocación regulatoria que se dicte sin participación ni transparencia, al margen del debate público o de la cooperación interinstitucional, carecería de legitimidad democrática y técnica. Al omitirse el proceso deliberativo, se priva al reglamento de la riqueza informativa y de la pluralidad de perspectivas que solo pueden alcanzarse mediante la apertura del procedimiento normativo. Se debilita, además, la noción de administración como sistema armónico de órganos, pareciendo cada uno un universo normativo aislado.

Adicionalmente, debe advertirse que mientras tales instrumentos no sean anulados, producen efectos jurídicos plenos, lo cual podría permitir que normas carentes de sustento constitucional o legal permanezcan en el ordenamiento, bajo el velo de una apariencia formal de validez.

Nada de lo anterior implica afirmar que la administración, en este caso, haya incurrido efectivamente en tales disfunciones. Más bien, lo que se destaca es que, al calificar la Resolución núm. 28/2021 como acto administrativo sin

examinar el fondo de su contenido normativo, el TSE omitió considerar la posibilidad de que esa forma de proceder pueda conducir a vulneraciones estructurales del principio de juridicidad y de las garantías asociadas al debido procedimiento reglamentario. La ausencia de esa valoración sustantiva, y la confianza exclusiva en el *nomen iuris* del acto, dejan sin respuesta los posibles efectos —graves y sistémicos— de darle un tratamiento provisional.

Finalmente, en este caso puntual, el Tribunal dejó de lado el análisis de compatibilidad normativa entre el contenido de la Resolución núm. 28/2021 y el marco legal que supuestamente desarrolla: en particular, la Ley núm. 33-18 sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y, aún más, si a propósito de la entrada en vigencia de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral —que derogó la Ley núm. 15-19—, se habría producido alguna actualización o derogación total o parcial, conforme al sistema de fuentes y a la jerarquía normativa. Esa omisión impidió valorar si el instrumento interpreta, complementa o incluso desborda lo previsto en la ley, y cuáles serían los límites que condicionan su eventual adopción futura o si, muy por el contrario, cualquier regulación debe ser al amparo del criterio esgrimido en la sentencia TSE-011-2025: ello abre la interrogante, ¿puede la JCE emitir un acto similar amparándose únicamente en la misma base legal, o su potestad reglamentaria exige otras condiciones de fondo y de forma? Por tanto, no resulta en modo alguno cuestionable que se haya aludido a este instrumento como algo formal y materialmente vigente. El TSE pudo precisar su extensión —como he dicho antes—, o conminar a la administración a definir su alcance y naturaleza jurídica.

En conclusión, la disyuntiva entre acto administrativo y reglamento no constituye una simple disquisición nominalista, sino que entraña —en términos sustantivos— una línea divisoria para dimensionar el

perímetro de la potestad pública, tutelar la seguridad jurídica y preservar la arquitectura interna del ordenamiento. Lejos de tratarse de un asunto de técnica menor, el caso pone de relieve la imperiosa e improrrogable necesidad de delinear con rigor los contornos de la naturaleza jurídica de aquellos actos administrativos que, por sus efectos, contenido y generalidad, trascienden el plano aplicativo particular y temporal, adquiriendo naturaleza normativa y, en consecuencia, carácter reglamentario. En tal sentido, se impone

una revisión metodológica que —más allá del nomen iuris— considere la sustancia normativa del acto, su eficacia erga omnes y su integración al sistema de fuentes. ¡Se evidencia la importancia de repensar las prácticas normativas de la administración electoral, así como su adecuada proyección en la labor jurisdiccional de control, a fin de salvaguardar la juridicidad, la coherencia del ordenamiento y la integridad del sistema democrático!



**REGLAMENTO
SOBRE PROCEDIMIENTO DE:
CAMBIO, SUPRESIÓN
Y/O AÑADIDURA
DE NOMBRE (LEY 4-23)**

Comunicate a nuestros teléfonos de contacto para más información:

PRINCIPAL: 809-535-0075	PUERTO RICO: Exts. 7201
UASD: Exts. 7001 y 7002	NUEVA YORK: +1 212-768-2480
SANTIAGO: Exts. 7101 y 7102	MADRID: 34 666 026 218 / 34 634 784 828

REGlamento
SOBRE PROCEDIMIENTO
DE CAMBIO, SUPRESIÓN
Y AÑADIDURA DE NOMBRES

IMPACTO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1994 Y 2010 EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ELECTORAL DOMINICANA



MARIO NÚÑEZ

Lic. en Derecho, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU); -Maestría en Ciencias Políticas, Democracia y Participación Social (UASD); -Maestría en Estudios Políticos Electorales (PUCMM-Universidad de Granada, España); Maestría Internacional en Gestión Universitaria (Universidad de Alcalá de Henares, España).

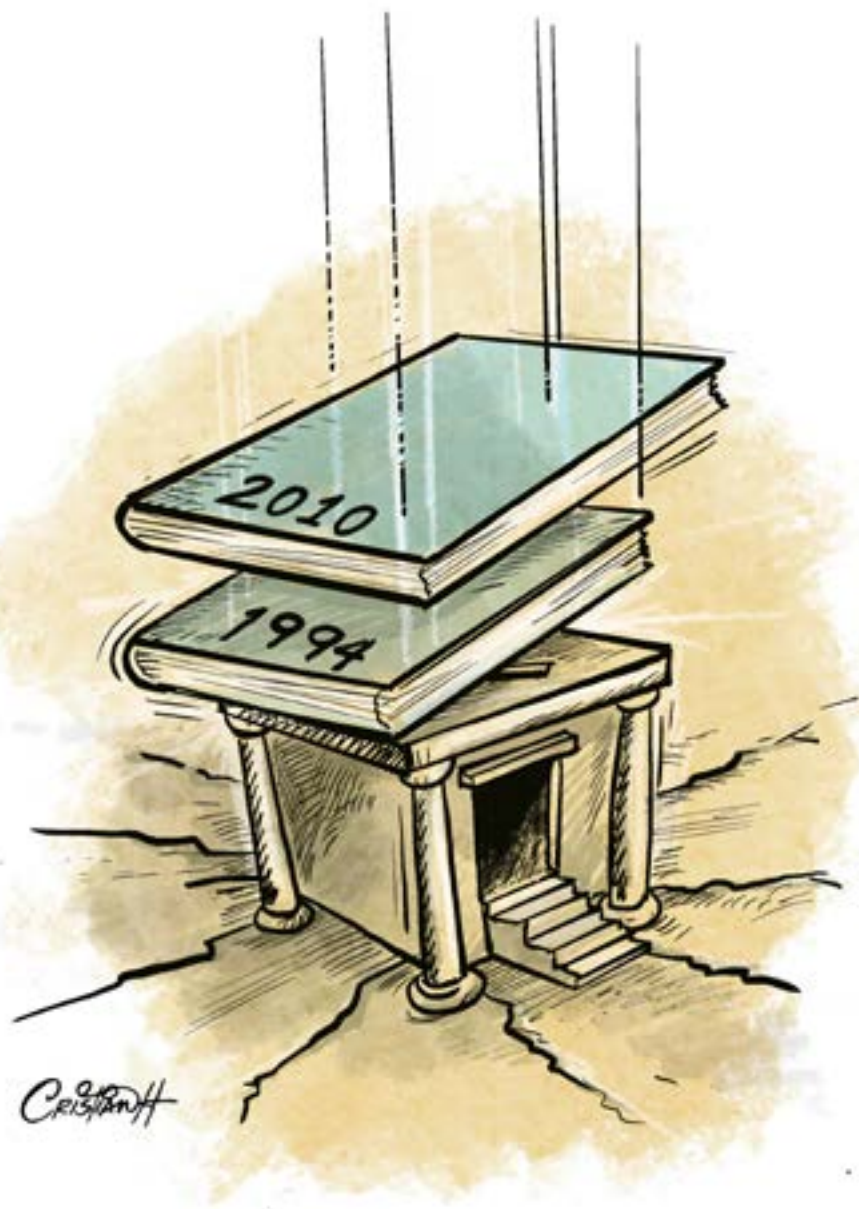
Este documento de contexto histórico pretende poner de manifiesto lo relativo al ejercicio de la función electoral desde el ámbito del órgano rector, tomando en consideración el impacto de dos reformas constitucionales que han tenido diferentes orígenes; es decir, una como resultado de crisis postelectoral y otra, de consultas sociales y ponderaciones profesionales.

Desde su fundación, la institución electoral fungió en sí misma como órgano administrativo y contencioso electoral; posteriormente,

subdividido internamente con ambos roles y, por último, solo la función administrativa, separándose definitivamente la jurisdiccional.

La administración electoral en República Dominicana es atribuida constitucionalmente a tres órganos debidamente identificados y con sus respectivas responsabilidades claramente identificadas. En primer orden, la Junta Central Electoral es la máxima autoridad en lo que respecta a la organización de las elecciones. Esto justificado en la disposición de la Carta Sustantiva que consagra lo siguiente:

Una de las decisiones que marcó al sistema electoral dominicano y la administración electoral como tal, al margen de las informaciones que hemos visto sobre la evolución de esta, fue la decisión contemplada en esa reforma de separar la celebración de las elecciones (mediando dos años) y el establecimiento de una segunda elección presidencial para el caso de que ninguna candidatura obtenga mayoría absoluta de votos válidos emitidos en la elección ordinaria general. Aunque solo en una ocasión ha sido necesaria la realización de un ballottage (1996), la inclusión de esta disposición ha logrado legitimar la figura presidencial en nuestro país, puesto que en los escenarios anteriores la presidencia se obtenía con mayoría simple y esto traía como resultado la generación de cuestionamientos a los procesos y al propio órgano.



“Artículo 212.- Junta Central Electoral. La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia...”

En segundo lugar, se encuentran las Juntas Electorales, órganos abiertos en cada municipio y el Distrito Nacional, dependientes de la Junta Central Electoral, aunque sus decisiones son recurridas ante el Tribunal Superior Electoral. Se evidencia una dualidad en sus atribuciones, no obstante, se destaca la de organizar y supervisar el montaje de las elecciones en sus respectivas demarcaciones.

Por último, dentro de la función administrativa electoral del Estado se encuentran los Colegios Electorales, que de conformidad con la Ley Orgánica del Régimen Electoral núm.20-23, son creados para recibir a las asambleas electorales que son convocadas constitucionalmente cada cuatro años, actualmente en fechas separadas dentro de un mismo año y a partir del 2032, en una misma fecha.

Lo relativo a la función jurisdiccional electoral recae desde 2010 sobre una alta corte llamada Tribunal Superior Electoral, bajo ordenamiento constitucional, legal y reglamentario.

Resulta importante recordar cómo se accionaba en el sistema electoral desde el punto de vista de sus instituciones, teniéndose una Junta Central Electoral encargada de la organización de los procesos electorales y, por otro lado, el juzgamiento de los actos propios de los partidos políticos o aquellos que eran el resultado de una contestación a propósito de los resultados de una elección. Esto quiere decir que el administrador que montaba el proceso posteriormente se convertía en el juez que resolvía las contestaciones.

Luego de las elecciones del año 2002 y la designación de los miembros titulares de la Junta Central Electoral para el periodo 2002-2006, se produjo una crisis por dicha designación que motivó la reforma a la legislación electoral respecto a la composición del organismo. La institución, que hasta ese momento estaba integrada por 7 miembros, fue impactada por una nueva disposición que aumentaba a 9 los miembros del órgano, con sus respectivos suplentes.

Adicionalmente, el elemento distintivo de esa reforma legal fue la subdivisión interna de la

institución, ya que las funciones del órgano fueron distribuidas en dos nuevas instancias.

Siendo así, el pleno de la Junta Central Electoral estaba conformado por la totalidad de sus miembros (9) y tenía como atribución principal dictar las reglamentaciones y resoluciones generales, incluyéndose las de índole electoral o que impactaran el registro civil, y otras de carácter general. Sin embargo, la transformación capital de esta decisión política que estuvo contenida en la Ley núm. 02-03, de enero del 2003, fue la división interna del organismo y con ello, la separación de sus funciones, conformándose dos cámaras de distinta naturaleza, composición y objetivos.

Desde ese momento, se creó una Cámara Administrativa cuyas responsabilidades estaban orientadas a asumir la función de administrar operacionalmente la institución y montaje de los procesos. En ese orden, podía disponer medidas tendentes a organizar el montaje de las elecciones puestas a cargo del órgano y asumir la gerencia de todas las actividades que se realizaban en el mismo. Esta instancia interna estaba integrada por 3 de los nueve miembros del pleno; es decir, un presidente y dos miembros.

Estos tres funcionarios tenían la responsabilidad de dar seguimiento a las grandes políticas trazadas por el pleno, pero a su vez, tenían la prerrogativa de decidir sobre todo lo relativo al montaje de elecciones y, por ende, manejar el presupuesto administrativo de la institución.

Por otra parte, se tenía la conformación de una Cámara Contenciosa, integrada por 5 de los miembros del pleno, con un presidente y cuatro miembros, la cual tenía la responsabilidad de resolver las contestaciones que se producían a lo interno de los partidos políticos y las situaciones que se producían a propósito de las elecciones,

tanto en el orden de resolver conflictos vinculados a candidaturas, como a cargos electivos una vez transcurrido el certamen.

El efecto de esta división de funciones dio paso a una diferenciación de los actores encargados de administrar y juzgar, rompiéndose con ello el esquema anterior y, sobre todo, el cambio de paradigma en la sociedad en el sentido de disponer funciones separadas, aunque dentro del mismo órgano.

Esa solución tuvo sus críticos en quienes entendían que se trataba de una Junta Central Electoral con muchos miembros que en cierto modo constituían una carga para el Estado en términos económicos y funcionales. Sin embargo, consideramos que fue un esquema útil dentro de un ordenamiento electoral complejo, con un sistema de partidos fuerte dentro de él.

Es muy importante destacar que, no obstante ser parte de un mismo órgano (pleno), los miembros de cada cámara actuaban con absoluta independencia cuando se trataba de asumir la conducción de sus respectivas instancias.

Posteriormente, y como resultado de la reforma constitucional del 26 de enero de 2010, la función electoral atribuida a las cámaras referidas, fueron institucionalizadas y pasaron a constituirse en la Junta Central Electoral (con funciones exclusivamente administrativas en lo que a las elecciones respecta) y un Tribunal Superior Electoral (asumiendo la competencia de lo contencioso electoral).

Reformas constitucionales y su impacto en la administración electoral

Luego de las elecciones del año 1994, se produjo una crisis postelectoral que trajo como resultado una reforma constitucional (aprobada el 14 de agosto de ese año) que abordó varios

aspectos políticos-electorales que todavía repercuten. Entre las decisiones adoptadas a propósito de la mencionada reforma, se reconoció el derecho de los dominicanos a conservar su nacionalidad (doble nacionalidad), decisión que ha permitido la inscripción en el registro civil dominicano a los hijos e hijas de dominicanos nacidos en el exterior.

Este aspecto de la reforma posibilitó el voto del dominicano en el exterior, de manera específica en el nivel presidencial, y esto obligó al órgano a crear las condiciones que permitieran desarrollar dicha iniciativa, la cual quedó configurada en la reforma a la legislación electoral en diciembre de 1997 (Ley núm. 275-97, del 21 de diciembre de 1997). Esta figura ha evolucionado y tiene un alcance mayor, fruto de la reforma del 2010, como veremos. El desafío creado a partir de la reforma constitucional, recogida además en la ley recién mencionada, motivó la expansión del alcance de las funciones de la Junta Central Electoral en suelo extranjero, puesto que debieron iniciarse las gestiones para la conformación de oficinas encargadas de velar por el cumplimiento de esta disposición.

Con el tiempo, esta decisión ha generado la instauración de oficinas con carácter permanente para la prestación de los servicios puestos a cargo del organismo electoral, teniendo actualmente veintitrés Oficinas Coordinadoras de la Logística Electoral en el Exterior (equivalentes a las juntas electorales); e igual cantidad de Oficinas de Servicios en el Exterior (OSE), que brindan servicios de registro civil y cedulación; además de oficinas satélites abiertas en otras demarcaciones para la prestación de los mismos, incluyendo operativos móviles.

Igualmente, esa misma reforma constitucional (1994) creó en nuestro país la figura del Consejo

Nacional de la Magistratura, con el fin de constituir un órgano especial para la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia y estos, a su vez, a todos los jueces del país. La trascendencia de esa decisión y su alcance electoral radica en que este mismo órgano tiene la responsabilidad de designar a los miembros del Tribunal Superior Electoral.

Una de las decisiones que marcó al sistema electoral dominicano y la administración electoral como tal, al margen de las informaciones que hemos visto sobre la evolución de esta, fue la decisión contemplada en esa reforma de separar la celebración de las elecciones (mediando dos años) y el establecimiento de una segunda elección presidencial para el caso de que ninguna candidatura obtenga mayoría absoluta de votos válidos emitidos en la elección ordinaria general. Aunque solo en una ocasión ha sido necesaria la realización de un ballottage (1996), la inclusión de esta disposición ha logrado legitimar la figura presidencial en nuestro país, puesto que en los escenarios anteriores la presidencia se obtenía con mayoría simple y esto traía como resultado la generación de cuestionamientos a los procesos y al propio órgano.

Como hemos mencionado, esta reforma fue el resultado de un acuerdo político a propósito de una crisis postelectoral.

Otra reforma que impactó trascendentalmente el ordenamiento político electoral del país ha sido la que se proclamó en enero de 2010.

Consideramos que, de todas las reformas a nuestra Carta Magna, ha sido una de las más importantes por haber sido precedida de consultas sociales y, sobre todo, antes de ser aprobada por el poder político, fue el resultado del análisis y recomendaciones de importantes y destacados/as juristas de la nación, aspecto

que representa transversalmente la diferencia de la originada en 1994.

En ese sentido, al destacar el impacto en lo administrativo-electoral debemos señalar en primer orden, el establecimiento formal de la separación de las funciones administrativa y contenciosa electoral. A partir de ese momento, como referimos, se aprueba la instauración del Tribunal Superior Electoral como ente contencioso electoral, quedando definido que lo administrativo corresponderá a la Junta Central Electoral.

Otro elemento distintivo es la elección por vía directa de dos figuras importantes: los representantes ante parlamentos internacionales, escogiéndose hoy ante el Parlamento Centroamericano a veinte titulares con sus respectivos suplentes (antes designados por el Poder Ejecutivo). La otra importante concierne a la elección directa de los directores y vocales de los distritos municipales.

De igual forma, se dispuso congelar el crecimiento de la Cámara de Diputados, estableciéndose en ciento noventa la matrícula de esta. A partir de entonces la referida cámara está integrada por ciento setenta y ocho representantes provinciales (y de circunscripciones), cinco diputados por acumulación de votos y siete representantes de la comunidad dominicana residente en el exterior, figuras creada en la misma reforma de 2010, aunque esta disposición fue modificada por la reforma de 2024, a través de la cual se modifica la cantidad de representantes provinciales y se reducen a ciento cincuenta y ocho (20 representantes menos, a partir de las elecciones de 2028).

Por otro lado, la elección por voto directo de las autoridades de los distritos municipales se estableció a partir del 2010, disposición que

ha evolucionado e incluido en las reformas electorales posteriores (específicamente la de 2023), la separación de los niveles de elección y hemos pasado de un nivel municipal en el cual se escogían candidaturas conjuntas, a un sistema donde se escogen alcaldes, regidores y suplentes, directores y subdirectores, así como vocales de distritos municipales, a través de niveles de elección diferentes. De igual manera, ha sido reconfigurado el nivel congresual para pasar de una selección conjunta de senadores y diputados, a un nivel senatorial y un nivel de diputaciones, independientes uno del otro. Este último incluye las diputaciones nacionales y los representantes del exterior.

Aunque modificado por la reforma constitucional de 2024, en la reforma del 2010 se introdujo la celebración de las elecciones en un mismo año, aunque en fechas separadas. De ahí que, hasta el tercer domingo de febrero 2028 celebraremos elecciones municipales (alcaldías, regidurías, direcciones y vocalías) y el tercer domingo de mayo elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones. A partir de 2032 todos los niveles de elección confluirán en una misma fecha (tercer domingo de mayo) y en el caso de una segunda elección presidencial, el último domingo de junio.



“PROHIBICIÓN DEL SUFRAGIO A MIEMBROS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL EN REPÚBLICA DOMINICANA: UNA REVISIÓN CRÍTICA DESDE LA IGUALDAD Y EL ESTADO DE DERECHO”



VÍCTOR PÉREZ DUARTE

Egresado con honores de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) de la carrera de Derecho, igualmente ha realizado estudios en importantes áreas del derecho dentro de las que se destacan: Maestría en ciencias políticas, mención politología; Maestría en derecho procesal penal, así como especialidad en Derecho Constitucional y Garantías Jurisdiccionales en la Universidad Castilla La Mancha de España.

Ha participado como escucha y ponente, en importantes seminarios como el VIII Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional y XLIV Encuentro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional en Bogotá, Colombia, así como en el Seminario Internacional “CISG and International Arbitration Developments and Challenges” de la New York University (NYU), entre otros.

En el ámbito electoral, destaca por haber sido profesor de la materia de Derecho Electoral y haber laborado tanto en la Cámara Contenciosa de la Junta Central Electoral como de la primera conformación del Tribunal Superior Electoral. Participante en el II y III Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional impartido por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Participante en la V Conferencia Iberoamericana sobre Justicia Electoral. Participante en el Seminario para la capacitación de los miembros de Juntas Electorales impartido por la Junta Central Electoral y la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil. Participante en el Diplomado en Derecho Electoral impartido por la Junta Central Electoral, el Tribunal Superior Electoral y la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil.

República Dominicana, como propulsora y garante de un Estado Social y Democrático de Derecho, se ha erigido como defensora de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, tanto a través del fortalecimiento de sus instituciones, como por la rica nomenclatura de decisiones jurisdiccionales que versan sobre cuestiones relacionadas con la salvaguarda de Derechos Fundamentales.

No obstante lo anterior, desde 1924, la Constitución dominicana establece una prohibición expresa al ejercicio del sufragio activo y pasivo a los miembros de las Fuerzas Armadas. Esta disposición, consolidada tras la reforma constitucional posterior a la ocupación militar estadounidense (1916-1924), y reafirmada luego del ajusticiamiento del dictador Rafael Leónidas Trujillo en 1961, ha sido mantenida sin mayores cuestionamientos en las reformas posteriores, incluyendo las de 2010, 2015 y 2024.

La prohibición del sufragio a los militares y policías en República Dominicana representa una restricción injustificada de un derecho fundamental de ciudadanía, en abierta contradicción con los principios de igualdad, legalidad, participación y dignidad humana. A la luz del análisis histórico, constitucional, jurisprudencial y comparado, se concluye que esta medida debe ser revisada de forma urgente mediante una reforma constitucional que garantice a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional el ejercicio del sufragio activo, sin comprometer su apartidismo ni la institucionalidad democrática.



Sin embargo, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, esta prohibición ha comenzado a generar un debate profundo sobre su legitimidad, pertinencia y sostenibilidad constitucional.

El artículo 208 de la Constitución dominicana considera el voto como un derecho y deber de ciudadanía, pero establece como excepción

a los militares, policías y personas con los derechos ciudadanos suspendidos. Esta disposición entra en tensión con otros artículos constitucionales que reconocen la igualdad (art. 39), la ciudadanía (arts. 21 y 22) y las garantías fundamentales (arts. 68 y 74), generando una posible contradicción normativa que afecta la coherencia del orden constitucional y el principio de igualdad ante la ley.

En efecto, si se parte de la base de que los miembros de las Fuerzas Armadas son ciudadanos dominicanos, mayores de edad y en pleno goce de sus derechos civiles, entonces su exclusión del sufragio constituye una limitación que debe estar debidamente justificada desde una perspectiva de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Sin embargo, la Constitución no ofrece una motivación explícita que sustente esta limitación, lo que permite calificarla como una medida discriminatoria, según los estándares jurisprudenciales del Tribunal Constitucional dominicano (Sentencia TC/0159/13) y de la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia T-417/96).

La revisión histórica de esta prohibición muestra que, durante los primeros 80 años de existencia del Estado dominicano (1844-1924), los militares ejercieron activamente el derecho al sufragio, incluso ocupando cargos electivos y de gobierno, sin evidencias de que la buena o mala administración durante esos periodos haya tenido como elemento vinculante decisorio precisamente su condición de militar. Diecinueve militares gobernaron el país en 35 ocasiones. Esta participación directa fue restringida tras la reforma de 1924, producto de la influencia extranjera y el interés por garantizar la neutralidad política de las Fuerzas Armadas.

En 1961, tras la caída de Trujillo, se incorporó la noción de “apoliticidad” de los militares en el texto constitucional. Esta condición fue mantenida incluso por la Constitución liberal de 1963. Sin embargo, en la reforma de 2010, se sustituyó la apoliticidad por el “apartidismo”, lo que implica un giro semántico significativo: mientras la primera niega toda actividad política, la segunda se limita a la no militancia en partidos. Esto permite reinterpretar el rol de los militares dentro del sistema democrático, sin excluirlos de sus derechos políticos fundamentales.

La doctrina comparada y los estudios empíricos refuerzan esta tesis. Investigaciones como “Necesidad del voto militar en República Dominicana” (María y Grullón, 2006); “Propuesta de un proyecto comparativo del sufragio universal para los miembros de las Fuerzas Armadas” (Tejada, 2014); y “El voto militar en América Latina y su aplicación en la República Dominicana” (Mateo, 2004), evidencian que la exclusión actual es anacrónica, innecesaria y perjudicial para la salud democrática.

El análisis comparativo regional también revela una clara tendencia hacia el reconocimiento del voto militar. Países como México, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, Cuba y Haití, permiten el sufragio activo de sus militares, estableciendo ciertas salvaguardas como el retiro del servicio activo antes de optar a cargos electivos (México, El Salvador) o la conservación del apartidismo y la no deliberancia (Brasil y Perú).

En estos países, la coexistencia del voto militar con la institucionalidad democrática no ha debilitado el principio de subordinación militar al poder civil ni ha generado inestabilidad política. Por el contrario, ha fortalecido la inclusión y la legitimidad del sistema electoral. Este dato resulta relevante frente al argumento tradicional que sostiene que la participación electoral de los militares genera riesgos para la democracia.

Desde una perspectiva conceptual, el derecho al sufragio se fundamenta en el principio de igualdad. Según Horrach (2009), la Revolución Francesa de 1789 supuso un punto de inflexión histórico al proclamar la universalidad de los derechos del hombre y del ciudadano. Aunque inicialmente se impusieron restricciones al voto basadas en criterios censitarios (Constitución francesa de 1795), pensadores como Robespierre

denunciaron la injusticia de separar ciudadanos activos y pasivos.

La ciudadanía, según Arredondo (2000), es un concepto en constante evolución, moldeado por condiciones históricas, sociales, culturales y políticas. Desde Aristóteles, quien definía al ciudadano como quien participa en las decisiones de la polis, hasta Habermas (1993), que la vincula a la legitimidad democrática y la soberanía popular, el sufragio se ha convertido en el mecanismo por excelencia para garantizar la participación en la vida pública.

La exclusión de los militares del sufragio supone una negación parcial de esa ciudadanía. Si todos los ciudadanos dominicanos mayores de edad, incluidos los emancipados, gozan de los derechos de ciudadanía (art. 21 Const.), y entre esos derechos está el de elegir y ser elegibles (art. 22), entonces impedirles votar constituye una excepción injustificada.

En términos prácticos, permitir el voto de los militares podría generar múltiples beneficios. Según Acemoglu y Robinson (2013), las instituciones políticas inclusivas —aquellas que reparten el poder y lo limitan— son esenciales para el desarrollo sostenible. Otorgar el derecho al voto a los militares no solo ampliaría la base democrática, sino que incentivaría un comportamiento más cívico y responsable por parte de este sector, que históricamente ha sido marginado en la toma de decisiones públicas.

Sobre el particular, fueron consultadas las opiniones de distintas figuras del derecho, la milicia y la sociedad civil, las cuales han manifestado su apoyo a esta reforma. Mariano A. Rodríguez Rijo, expresidente del Tribunal Superior Electoral, sostiene que la madurez democrática actual permite reconsiderar esta prohibición. Eddy Olivares, exmiembro de

la Junta Central Electoral, defiende que los militares pueden votar sin comprometer la estabilidad democrática. Altuna Tezanos, Jáquez López y Uribe Peguero, altos mandos retirados de las Fuerzas Armadas, han abogado públicamente por la restitución del sufragio activo a militares, en defensa de la igualdad y el fortalecimiento institucional.

El Tribunal Constitucional dominicano también ha fijado posiciones relevantes. En la Sentencia TC/0096/12, se establece que el Estado tiene la responsabilidad esencial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. En la Sentencia TC/0159/13, se indica que la igualdad ante la ley debe ser respetada tanto en el trato como en la aplicación normativa. Por su parte, en la Sentencia TC/0167/13, se afirma que en caso de conflicto entre derechos fundamentales debe prevalecer aquel más próximo a la dignidad humana.

Finalmente, el artículo 74 de la Constitución dominicana refuerza esta lectura garantista al ordenar que los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen jerarquía constitucional, que los derechos deben interpretarse de forma favorable al titular y que toda regulación debe respetar su contenido esencial. De esta forma, negar el voto a los militares sin una causa razonable y proporcional viola tanto la Constitución como los estándares internacionales.

En definitiva, y en nuestra opinión, la prohibición del sufragio a los militares y policías en República Dominicana representa una restricción injustificada de un derecho fundamental de ciudadanía, en abierta contradicción con los principios de igualdad, legalidad, participación y dignidad humana. A la luz del análisis histórico, constitucional, jurisprudencial y comparado, se concluye que esta medida debe ser revisada de forma urgente mediante una reforma

constitucional que garantice a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional el ejercicio del sufragio activo, sin comprometer su apartidismo ni la institucionalidad democrática.

Bibliografía

- **Arredondo, C.** (2000). *La ciudadanía: historia y concepto*. Ediciones Universidad.
- **Bucholz, A.** (2006). *Derechos humanos y democracia*. Editorial Jurídica.
- **Del Castillo, A.** (2006). *Manual de ciencia política*. Fondo de Cultura Económica.
- **Habermas, J.** (1993). *Facticidad y validez*. Trotta.
- **Horrach, R.** (2009). *La historia de los derechos del hombre*. UIB.
- **María, N. & Grullón, D.** (2006). *Necesidad del voto militar en República Dominicana*.
- **Mateo, J.** (2004). *El voto militar en América Latina y su aplicación en la República Dominicana*.
- **Tejada, H.** (2014). *Propuesta de un proyecto comparativo del sufragio universal para los miembros de las Fuerzas Armadas*.
- **Acemoglu, D. & Robinson, J.** (2013). *Por qué fracasan los países*. Deusto.
- **Sartori, G.** (2009). *Teoría de la democracia*. Alianza Editorial.
- **Tribunal Constitucional Dominicano.** Sentencias TC/0096/12, TC/0159/13, TC/0167/13.
- **Corte Constitucional de Colombia.** Sentencia T-417/96.

APOYANDO EL COOPERATIVISMO



¡Tribunal de la Democracia!



Puedes ver más noticias y actualizaciones accediendo a nuestro portal: **www.tse.do**

TSElectoral_RD



