



# JUSTICIA ELECTORAL

EDICIÓN NO. 3 • ENE - JUN 2024

EN HOMENAJE A:  
**EUGENIO RAÚL  
ZAFFARONI**



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](mailto:info@tse.do)  
[www.tse.gob.do](http://www.tse.gob.do)

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

# PRESENTACIÓN

Eugenio Raúl Zaffaroni es un ser humano inmenso, universal, genial, trasciende fronteras y por donde trashuma deja su impronta. Así se recoge en los documentos de la Corte Suprema de la Nación de Argentina, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las cuales, fue Juez y Diputado al Congreso por la ciudad de Buenos Aires. Todos sus aportes se condensan en lo que hoy se conoce como *La Doctrina Zaffaroni*, en la cual, abrevan los estudiosos del Derecho Penal y la Criminología, por solo citar una referencia.

Zaffaroni, como se le conoce en el ámbito de lo judicial; de la academia, de la investigación, por sus aportes bibliográficos y en la defensa de los Derechos Humanos.

Raúl, en el reducido ambiente familiar y de amigos cercanos.

En el Tribunal Superior Electoral nos sentimos honrados al producir esta tercera edición de la *Revista Justicia Electoral* dedicada al Maestro Zaffaroni como homenaje a su reciente visita al Tribunal y a la UASD. En ambas instituciones conferenció sobre los temas que le apasionan y que constituyen el núcleo duro de su ideología y cómo observa al mundo circundante que le rodea; Derechos Humanos; Colonialismo; Democracia; Criminalización; Sociología; Participación política; Ideologías y Dominio.

Su presencia en República Dominicana, invitado por la Universidad Autónoma de Santo Domingo, el Tribunal Superior Electoral y la Procuraduría General de la República, sirvió de plataforma para el autor presentar su más reciente libro titulado “Colonialismo y Derechos Humanos”.

Este tercer número de la Revista Justicia Electoral, en su honor, marcará un antes y un después, en atención a la figura de Eugenio Raúl Zaffaroni y su artículo, complementado con los articulistas que le acompañan.

Ygnacio Pascual Camacho Hidalgo  
Juez Presidente-TSE

Director General-Revista Justicia Electoral



# CONTENIDO

- 6 Lawfare y guerra híbrida en América Latina.
- 22 Regulación propaganda electoral: Derechos fundamentales y finalidad gestión del Estado.
- 28 ¿Por qué es importante el voto joven en República Dominicana?
- 34 La esencia de la democracia interna.
- 42 Derecho a la buena administración en relación con principios electorales y del estado civil: Relación Sine Qua Non.
- 48 Facultad reglamentaria administración electoral: Propuesta para consolidar derecho electoral dominicano.
- 56 República Dominicana y democracia representativa.
- 62 Democracia y libertad de expresión: Reflexiones a partir de la jurisprudencia constitucional en el ámbito electoral.
- 68 Jurisprudencia y precedente: Autoridad decisiones contenciosas electorales.
- 76 Papel de los tribunales electorales en la consolidación de la democracia.



# LAWFARE Y GUERRA HÍBRIDA EN AMÉRICA LATINA

## EUGENIO RAÚL ZAFFARONI

Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires

Profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires.

Fue Juez de la Corte Suprema de Justicia de Argentina y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ha sido distinguido con 50 títulos de Doctor Honoris Causa en diferentes universidades argentinas y extranjeras.

**U**n neologismo de estrategia militar. Lawfare es un neologismo, que resulta de la combinación de las palabras inglesas *Law* (derecho) y *Warfare* (campaña bélica), con el que se designa *un arma destinada a destruir al enemigo mediante el uso, distorsión y abuso del sistema legal y de los medios de comunicación para provocar el repudio popular contra el enemigo*<sup>1</sup>.

Como se desprende de esta definición, no se trata solo del uso del derecho, sino también de su *distorsión y abuso*, o sea que no es exacto que la guerra se valga del *Law* o derecho objetivo, sino que abarca un retorcimiento antijurídico del derecho, por lo cual la expresión es

criticable. No obstante, su uso se ha generalizado y es preferible no innovar para evitar generar más confusiones, cuando –como veremos– las maniobras ilícitas que abarca este fenómeno se valen, entre otras, precisamente de la generación, multiplicación y aprovechamiento de confusiones.

Existe amplia información en el espacio virtual acerca del origen de esta expresión en los estudios estratégicos de militares estadounidenses, designando la utilización del derecho con fines militares. Se suele señalar como pionero un ensayo del Coronel Charles J. Dunlap de 2001<sup>2</sup>, aunque se rastrean también algunos usos previos.



En un principio, los estrategas norteamericanos la usaron para asignar carácter *bélico* a las denuncias por violaciones al derecho internacional humanitario por parte de sus enemigos, es decir, para los casos en que éstos acudían al derecho internacional y, eventualmente, al propio derecho norteamericano. En este sentido, sirvió también como argumento reforzador de la negativa de Estados Unidos a asumir cualquier compromiso que

los someta a una jurisdicción internacional en materia de crímenes o de violaciones a los derechos humanos<sup>3</sup>.

De todas formas, al asignarle al derecho el carácter de *arma*, el *lawfare* pasó rápidamente a ser utilizado ofensivamente en diversos frentes, como uno de los tantos recursos de la llamada *guerra híbrida*, que los estrategas chinos llaman *guerra sin restricciones*<sup>4</sup> y que en nuestra América

tiene un claro carácter *colonialista*. Conforme a la táctica que le es propia, también se ocupa de distorsionar la información que llega a Europa, pese a que en sus propios países se registraron algunas de sus acciones, como es el caso de Julián Assange o la detención del avión presidencial boliviano en Austria.

## 2. Las variantes del colonialismo.

Dado que la palabra *colonialismo* parece evocar tiempos pasados, se dificulta la comprensión del fenómeno del *lawfare*, porque por lo general se tiende a no reparar en que el colonialismo registra una larga historia mundial de más de medio milenio, a lo largo de la cual se fue transformando conforme a la dinámica del poder en el planeta, a la que contribuyó como decidido protagonista, pues el oro, la plata y las materias primas, fruto del saqueo genocida de América, posibilitaron la revolución industrial y el surgimiento del capitalismo que, a su vez, dio lugar al neocolonialismo que extendió sus crímenes a todo el planeta<sup>5</sup>.

El colonialismo originario correspondía a la etapa de la revolución mercantil, el neocolonialismo a la industrial y, en este momento, se manifiesta como *colonialismo tardío o financiero*<sup>6</sup>. No podría ser de otro modo, pues es la forma correspondiente al actual contexto mundial de *financiarización* de la economía, subordinación de la política a las corporaciones transnacionales, transferencia de las decisiones económicas de los parlamentos a órganos internacionalizados (FMI, BM, UE), concentración creciente de riqueza, *apartheid* del sur con sus cadáveres en el Mediterráneo y en el norte de México y

Arizona, inminente riesgo de superar en pocos años el límite crítico de calentamiento global y problemática continuación de la vida humana en el plantea, todo legitimado en bloque con la ideología de idolatría del mercado, inventada por viejos economistas devenidos panfletarios políticos<sup>7</sup> y diletantes filosóficos con su grosera antropología del *homo economicus meritocrático*.

No se comprende la guerra híbrida colonialista y su uso del *lawfare* como arma bélica en la región, fuera del actual contexto mundial, en que la economía pasó de las décadas doradas de la posguerra a la producción de dinero sin respaldo oro y, para evitar un colapso inflacionario, al actual endeudamiento de las economías del norte, que alcanza el astronómico volumen de un PBI y medio en el caso de la norteamericana, cifra impagable ante la imposibilidad de triplicar o cuadruplicar la producción mundial, de lento crecimiento y hasta estancamiento.

**3. El crimen organizado en su máxima expresión.** Esta creciente *financiarización* mundial -de final más que incierto<sup>8</sup>-, tiene múltiples efectos. Entre ellos, permitió la comisión del más colosal caso de lo que desde la posguerra se insiste en etiquetar con el nebuloso marbete de *organized crime*<sup>9</sup>, que fue la *macroestafa* que provocó la llamada crisis de 2008, cuyas consecuencias se proyectan hasta el presente<sup>10</sup>. Pero, por otra lado, también condiciona la posición geopolítica subordinada de nuestra América, valiéndose de procónsules locales que obligan a nuestros Estados con endeudamientos ruinosos<sup>11</sup>, con el efecto de someter nuestras economías a extorsiones



de órganos como el FMI, que imponen *ajustes* (reducciones presupuestarias, supresión de *gastos sociales*, derogación de legislación laboral, etc.) y a ceder incondicionalmente la explotación y extracción de recursos naturales sin valor agregado.

**4. El enemigo en nuestra América.** El arma del *lawfare* se emplea en nuestra América conforme a la regla del *amigo-enemigo* de la definición de la política enunciada por Carl Shmitt, el *Kronjurist* del *Dritte Reich*<sup>12</sup>. Siguiendo su concepto bélico de la política, según el cual debe elegir un enemigo al que aniquilar, en este caso los *enemigos a ser aniquilados* son las fuerzas políticas que oponen resistencias u obstáculos a las privatizaciones de todos los servicios públicos y a la entrega y explotación privada de riquezas naturales, para permitir el encumbramiento político de sus cómplices locales que, insertados en el seno del aparato político de los Estados sometidos, impulsan o deciden estas maniobras de entrega. Por ende, el *lawfare* presenta dos aspectos: por un lado, la criminalización persecutoria de los líderes de esas fuerzas (*enemigos*) y, por otro, la garantía de impunidad de quienes operan como procónsules o agentes locales de los intereses financieros transnacionales y promueven esas privatizaciones y concesiones leoninas (*amigos*).

La criminalización -y en general la persecución judicial- no se limita al desprestigio y eliminación política de líderes populares, sino que procura su prisionización arbitraria, su sometimiento al escarnio público, el debilitamiento y paralización de acciones de gobierno e incluso provocan o impulsan la caída de

gobiernos democráticos, aspecto este último que lo vincula a lo que se conoce actualmente como golpes de Estado *blandos* o *soft*.

#### **5. La pareja del lawfare: medios y jueces.**

Al mejor estilo de la pareja criminal del viejo Sighele, protagonistas de los ilícitos del *lawfare* son siempre dos fuerzas aliadas, operando a modo de lo que en el derecho penal y para individuos se denomina *coautoría necesaria*: los medios masivos de comunicación y los poderes judiciales de cada país.

Los primeros son monopolícos u oligopólicos en toda Latinoamérica y responden unánimemente a los intereses financieros transnacionales<sup>13</sup>. Eso les permite crear una *realidad única*, incompatible con cualquier democracia plural y que, además, está pletórica de las que ahora se denominan *fake news*, en ocasiones disparatadas, pero semejantes a las de los totalitarismos de entreguerras, aunque con la moderna tecnología de redes sociales, *big data*, *troll* y crecientes aporte de la inteligencia artificial.

Desde MacLuhan sabemos que *el medio es el mensaje*, de modo que la construcción mediática de una única realidad es hoy mucho más penetrante que en tiempos del *Völkisches Beobachter* y del *Pravda*. Los nuevos medios condicionan contenidos que impactan en lo emocional y neutralizan el análisis razonado, pues los *big data* y la inteligencia artificial operan por debajo del nivel de consciencia: *el régimen de información se apropia de los estratos prerreflexivos, pulsionales y emotivos del comportamiento, que preceden a las acciones conscientes. Su psicopolítica*

*basada en datos se insinúa en nuestro comportamiento sin que nos demos cuenta de esta intromisión*<sup>14</sup>.

La otra participación indispensable al *lawfare*, o sea, la de los jueces, se facilita principalmente en razón de la considerable *fragilidad institucional* de los Estados de nuestra América que, en lo que hace a las estructuras de sus poderes judiciales, se manifiesta por regla general con una ingeniería institucional defectuosa. Estas graves fallas de programación permiten extorsionar y castigar a jueces indóciles con persecución y remoción y premiar a los obsecuentes con promociones y beneficios, como también tolerar cierta corrupción o satisfacer imponderables deseos de cercanía al poder. De todas formas, en lo fáctico, existe también el riesgo de linchamiento mediático de jueces y no faltaron episodios de reales amenazas físicas.

Estas modalidades no se presentan de igual forma en toda la región, pues dependen de la composición social y de los caracteres particulares del aparato judicial en cada uno de los países en que se emplea el arma del *lawfare*. La fragilidad institucional del poder judicial puede provenir de su excesiva burocratización, de una formación corporativa y estamentaria en casos de reclutamiento por cooptación, de la integración por nombramientos políticos arbitrarios, de la posibilidad de manipulación de cúpulas reducidas con poder concentrado, del excesivo número de jueces interinos, etc. Lo dicho no excluye que, en ocasiones, estos defectos permitan la incidencia de algunas impredecibles conductas individuales relativamente patológicas.

**6. La interminable casuística.** Dadas las muy diferentes circunstancias en que se hace uso de esta arma y la considerable y constante frecuencia de su empleo, es imposible en pocas páginas resumir cada uno de los notables casos en que se manifestó o se sigue manifestando en nuestra América. Los más notorios fueron la prisionización arbitraria del actual Presidente de Brasil, Lula da Silva; los innumerables procesamientos y la arbitraria condena de la ex Presidenta y Vicepresidenta argentina Cristina Kirchner; el escasísimo eco mediático de su tentativa de asesinato y la llamativa demora de la investigación; el golpe de Estado contra el Presidente Evo Morales y su tentativa de asesinato en Bolivia; la proscripción del partido y la condena y exilio de Rafael Correa en Ecuador; la destitución irregular del Presidente Pedro Castillo y su prisionización en Perú; el desplazamiento de la Presidenta Dilma Rousseff en Brasil; del Presidente de Paraguay Fernando Lugo; del Presidente de Honduras Manuel Zelaya; la condena al Vicepresidente argentino Amado Boudou; el escándalo al hijo de la Presidenta de Chile Michelle Bachelet; las múltiples condenas a la dirigente comunitaria Milagro Sala en la Argentina; la proscripción durante dos años de Gustavo Petro como alcalde de Bogotá, etc.

Esta mención no agota ni mucho menos la larga lista de persecuciones, en todos los casos extendida a los colaboradores y a otras figuras de sus respectivas fuerzas políticas, muchas veces arrojadas a la prisión -con serio riesgo para sus vidas- u obligadas al exilio o al asilo diplomático. Este último incluso corrió el riesgo de ser

violado en Bolivia, en que grupos armados liderados por un español franquista sitiaron la embajada de México ante la indiferencia policial.

**7. Algunas particularidades.** Algunos de estos hechos contaron con la clara participación de funcionarios internacionales, como el Secretario General de la OEA, que precipitó el golpe de Estado en Bolivia al circular la falsa noticia de un supuesto fraude electoral, o de gobiernos extranjeros como el argentino, que envió armas a los golpistas bolivianos, en violación de normas internas e internacionales.

Es muy frecuente que el *lawfare* explote y profundice el racismo, como en Bolivia y Perú, donde costó decenas de muertes debidas a la brutal represión de ambas dictaduras. En otros casos, la explotación del racismo se aúna a otros factores, como los intereses de algunos personajes comprometidos con los negocios de privatización y extracción, que prefieren mostrarse *duros* frente a cualquier protesta que califican de *intolerable desorden*. Eso explica, por ejemplo, la represión y persecución de opositores y pueblos originarios en la provincia argentina de Jujuy. De todas formas, los pueblos originarios suelen ser víctimas preferidas de algunas modalidades de *lawfare*, en especial para expulsarlos de sus tierras ancestrales, incluso echando mano de vetustas legislaciones *antiterroristas*, como sucede en Chile y Perú, donde se invocan las leyes de los genocidas Pinochet y Fujimori.

No faltan claros ejemplos de inusitada crueldad, como la interrupción o impedimento de tratamientos médicos, aún con consecuencias letales, como fue el caso de quien fuera canciller argentino. Tampoco puede ignorarse que con frecuencia es bien manifiesta la obsesiva intención de reponer la vieja picota en versión televisiva, exhibiendo a los detenidos, con ridículos uniformes impuestos con pretexto de seguridad o en ropas de dormir (el ex-ministro de desarrollo y el ex-vicepresidente argentino). Parejo empeño se pone en infundir terror mediante cortes de energía eléctrica, notificaciones policiales nocturnas y allanamientos sorpresivos e innecesarios contra personas que participan de protestas.

Dadas estas variables locales y circunstanciales, no es sencillo señalar muchas notas comunes en el uso del arma del *lawfare*, pero la mención ejemplificativa de algunos episodios permite alcanzar cierto grado de aproximación, útil para ponderar la gravedad de estas violaciones a las más elementales normas y principios jurídicos universales, como también la impunidad de quienes las llevan a cabo.

Muchas de las conductas de los jueces intervinientes son típicas de delitos de abuso de poder o de prevaricatos judiciales<sup>15</sup> que, obviamente, quedan impunes. Las noticias falsas (*fake news*) en los medios y redes también suelen ser típicas de difamación y calumnias, pero no se sancionan, por tratarse de delitos de acción privada y por la reticencia de los jueces para confrontar con los medios monopólicos de comunicación.

**8. Los jueces del lawfare.** Es inexacto que el *lawfare* sea protagonizado por el poder judicial de cada país, si por tal se entiende a la totalidad de sus jueces, puesto que los jueces cuya participación es necesaria en el *lawfare* son pocos en relación a la totalidad de jueces de cada país, pero con la particularidad de que operan desde posiciones claves dentro del aparato judicial. A estos pocos jueces se los coloca en esas posiciones de diferente manera, según las señaladas particularidades de la fragilidad institucional del respectivo Estado.

Los ejemplos de Ecuador y de la Argentina son harto demostrativos de esta extrema debilidad. El ex-presidente ecuatoriano Lenin Moreno -ahora procesado por recibir dinero de una empresa favorecida en una cuenta *offshore* panameña- convocó una consulta popular sin observar los requisitos constitucionales, mediante la cual desarticuló el sistema republicano, pues obtuvo la suma del poder público. La Corte Interamericana de Derechos Humanos legitimó omisivamente esa maniobra al negarse a suspenderla por razones formales y, en consecuencia, en virtud de los poderes que mediante ella usurpó el mencionado Moreno, nombró a los jueces interinos que condenaron a Rafael Correa y a sus colaboradores en el caso conocido como *Sobornos*. Es claro que se trató de jueces *ad hoc*, carentes de toda independencia o autonomía de criterio para resolver.

En la Argentina, mediante sorteos curiosamente coincidentes y cesiones de competencia de otros jueces que prefirieron no intervenir en el juego

aduciendo conexidad, todas las causas contra Cristina Kirchner fueron instruidas por solo dos jueces, uno de los cuales la obligó a prestar nueve declaraciones indagatorias en el mismo día. En segunda instancia, en todos los casos entendió la misma sala del tribunal de apelación, integrada por dos jueces previamente trasladados por decreto del ejecutivo en forma inconstitucional; en la instancia de revisión, todos los procesos llegaron a una única sala integrada también por dos jueces que jugaban *paddle* con el titular del ejecutivo, al que visitaban con inusitada frecuencia en la residencia presidencial y en la casa de gobierno.

Estas maniobras contaron con la complicidad de una Corte Suprema integrada por cuatro jueces –la más pequeña del mundo– y que, entre otras arbitrariedades, se apoderó del control del Consejo de la Magistratura devolviendo vigencia a una ley derogada; sin escuchar a ningún perito, dispuso clases presenciales en el momento de vertiginoso ascenso de muertes en plena pandemia; suspendió selectivamente procesos electorales provinciales; distribuyó arbitrariamente recursos fiscales según el signo político de los gobernadores; se negó a abrir la instancia cuando se denunció que un testigo *encubierto*, pero que se mostraba en los canales televisivos, había recibido un hotel como retribución, etc.

En el caso argentino, lo señalado es suficiente para demostrar la grave fragilidad institucional del Estado, no solo por la singularísima composición de su Corte Suprema, sino también porque desde siempre su jurisprudencia constitucional

carece del *stare decisis* norteamericano y, pese a que rigen códigos únicos de fondo para todo el país, tampoco existe una instancia de casación, es decir que, dada la organización federal, los códigos pueden tener hasta veinticinco interpretaciones dispares, lo que hace imprevisibles las decisiones judiciales.

No obstante, no todas las fragilidades institucionales asumen las particularidades del Ecuador y la Argentina. Así, por ejemplo, en el caso de Brasil se siguió un curso diferente. Un juez federal sin competencia –Sergio Moro– decidió la prisión de Lula da Silva, con gran estrépito mediático, lo que lo proyectó a la política incluso como posible candidato presidencial. Aunque esta ambición no se concretó, la arbitraria prisionización y proscripción de Lula facilitó el triunfo electoral de Bolsonaro, quien lo hizo su ministro de justicia, hasta que se distanciaron. El Supremo de Brasil toleró todo esto, hasta que Bolsonaro amenazó con disolver al propio Supremo y, prestamente, éste anuló todo lo actuado por el juez estrella incompetente, quien ahora se refugia en sus fueros de senador federal.

### 9. ¿Cómo argumentan esos jueces?

Casi todo lo resuelto por los jueces del *lawfare* para habilitar procesamientos, prisiones preventivas y condenas, está vinculado a supuestos delitos contra la administración pública, mediáticamente promovidos y descriptos como *corrupción*. Hacen excepción pocos casos, como el del Presidente Pedro Castillo en Perú, donde la Corte confirmó su procesamiento y prisión preventiva por el delito de rebelión. Cabe observar que Castillo se limitó a verbalizar una orden de disolución

del Congreso, sabiendo que no contaba ni con el último de los policías, al punto que al terminar su alocución su propia custodia lo detuvo. El código penal peruano define la conducta de rebelión como *levantarse en armas* y declara exenta de pena la tentativa inidónea. Ante la absoluta imposibilidad de obtener el resultado y la clarísima hipótesis de tentativa inidónea atípica, la Corte argumentó que ese discurso, en otras circunstancias de tiempo y modo, sería *muy peligroso*. Por otra parte, el Congreso removió a Castillo violando todas las regulaciones del juicio político o *impeachment*, en especial sin darle la oportunidad de ser escuchado, o sea negándole el derecho de defensa. La Corte sostuvo que como Castillo carecía de argumento material defensivo, el Congreso no tenía el deber formal de escucharlo.

En otro caso argentino, un *memorándum de intención* con el gobierno de Irán, que nunca se materializó, ratificado por el Congreso de la Nación y que únicamente intentaba que los señalados como autores de los crímenes cometidos contra la embajada de Israel y la AMIA prestasen declaración indagatoria en la sede diplomática argentina en Irán con el objeto de destrabar el proceso interrumpido en la justicia federal, fue presentado judicialmente como una tentativa de anular las órdenes de captura internacionales de los mencionados sujetos. El propio responsable de Interpol, un ciudadano norteamericano absolutamente insospechado, declaró públicamente que eso era falso, que nunca se había barajado esa posibilidad sino todo lo contrario, pero no fue convocado por el juez instructor, que procesó a todos los intervinientes sin escuchar ese testimonio que se difundía en la prensa mundial.

Fuera de estos casos, lo que por regla se imputa son cohechos, beneficios indebidos, cobro de comisiones, enriquecimientos ilícitos, etc. En el caso de Lula, Moro le atribuyó haber recibido un departamento de reducido valor en una playa no muy codiciada de Brasil, que nunca ocupó, nunca se transfirió su propiedad ni existía la más mínima prueba documental ni testimonial del hecho, salvo que lo había visitado. El propio Moro dijo que resolvía por *íntima convicción*, con lo que no hizo más que confesar el prevaricato que lo proyectó al estrellato político y al ministerio de justicia.

Cabe observar que, cuando el *lawfare* llega hasta los procesamientos y las prisiones preventivas, los argumentos no requieren mayor elaboración, pues basta con medias pruebas y algunas generalidades, pero cuando se arriba a condenas, las sentencias deben recurrir a otras argucias más elaboradas.

Quedaría incompleta cualquier visión del empleo del arma del *lawfare* si se prescindiese de la táctica usada en la elaboración de sentencias condenatorias, para dar la apariencia de una sólida fundamentación fáctica y jurídica. Por tal razón, completaremos la visión del penoso fenómeno que nos ocupa, centrándonos en la metodología de elaboración de estas sentencias. Si bien seguimos como ejemplar el caso *Sobornos de Ecuador*<sup>16</sup>, por ser el más significativo por la transparencia de las características metodológicas, advertimos que estas se esparcen parcialmente en todos los otros casos.

**10. Las sentencias deben intimidar por su extensión.** Bien podría redactarse

un *manual práctico de elaboración de sentencias de lawfare*, que fuese útil a los jueces que se ocupan de esta deplorable tarea, pero también para alertar al público desprevenido y, por cierto, no solo lego.

La primera instrucción de este imaginario pero posible *manual* debería instruir a los jueces del *lawfare* para que se rodeasen de empleados minuciosos y obsesivos, que tomen nota y escriban extensa y detalladamente todo lo actuado a lo largo del proceso, sin omitir ningún paso, aunque no tuviese ninguna incidencia a los efectos de lo que la sentencia resuelve.

En un segundo momento, ese relato pormenorizado debiera ser revisado por algún otro colaborador, si es posible con más marcados rasgos de fijaciones obsesivo compulsivas, que le doten de la capacidad de leerlo detenidamente, para encargarse de suprimir, disimular o minimizar los argumentos defensivos, incluso empleando algunos adjetivos discretamente descalificantes, aunque no demasiado peyorativos, a efectos de no permitir que se trasluzca una excesiva parcialidad.

Por supuesto que los funcionarios administrativos del tribunal, con idéntica meticulosidad, también deberán contabilizar decretos, contratos, resoluciones administrativas, actas, boletines oficiales, facturas, copias de asientos contables, recibos, planos, pliegos de licitaciones, anotaciones, fotografías, copias de cheques, resúmenes bancarios y otros documentos, cuanto más voluminosos y numerosos mejor.

De este modo se logrará que más de la mitad de las mil fojas usuales en las sentencias

de lawfare (dos mil páginas) la ocupe el resultado de esa labor paciente y selectiva de los funcionarios administrativos del tribunal –aunque no de los jueces-, como también que la acumulación de menciones y remisiones a documentos impresione como una abundantísima prueba, aunque no acrediten más que lo indicado por su propia naturaleza jurídica.

Todo eso se facilita ahora merced al uso del procesador, que permite copiar, cortar, trasladar y eliminar párrafos enteros, sin necesidad de los viejos papeles carbónicos y correctores, propios de la mecanografía de los románticos tiempos de la máquina de escribir manual, cuando humanamente resultaba casi imposible llenar semejante cantidad de papel. Este potencial se incrementará a medida que se introduzcan nuevos recursos de inteligencia artificial, pero los ahora disponibles permiten cómodamente a los jueces firmar sentencias que impresionen por su volumen, pero que ninguno de ellos haya leído en totalidad.

Esta frondosidad es en extremo funcional, puesto que hace que la lectura de las sentencias del *lawfare* resulte difícilísima para cualquier persona, incluso para los letrados. Su volumen intimidatorio hace que quien no esté alertado sobre esta táctica, al encontrarse ante miles de páginas en la pantalla y en el soporte de papel, pueda creer que se trata de una obra técnica largamente elaborada y meditada por los jueces. Pero incluso quien, con formación jurídica y práctica profesional, estuviese advertido de esta característica, se encontrará siempre en dificultades, porque las partes medulares de la sentencia

quedan muy ocultas en medio de esa selva de menciones y remisiones reiterativas.

### **11. Deben citarse autores extranjeros.**

Es bueno advertir que en las sentencias alemanas en general no se citan doctrinarios, pero en las de nuestra región citamos penalistas alemanes. Esta modalidad latinoamericana, obedece a la influencia de la dogmática germana y a que, por lo común, los docentes de derecho penal son también jueces o abogados, en razón de que las retribuciones universitarias suelen ser muy magras y hasta casi simbólicas.

En los casos de estas sentencias de *lawfare*, los jueces se sienten obligados a citar autores y doctrina jurídica para mostrar erudición y supuesto sustento científico. Si carecen de la información necesaria para eso, en el personal de cualquier tribunal no falta nunca un estudiante de derecho curioso, al tanto del último grito de la moda doctrinaria, a quien encargar la recopilación de citas, en especial las referidas a los tipos y figuras legales en función de los cuales acabarán condenando, pero también de otras más generales, en especial de las últimas corrientes más normativistas y, en particular, las referidas al concepto de dolo, para posibilitar el paso del *debía saber* al *sabía* y, de este modo, dar por acreditado el carácter doloso de la conducta de cualquier funcionario que se halle en la cadena de mandos administrativa, incluso llegando hasta el propio titular del poder ejecutivo.

Fuera de estas funcionalidades de las citas doctrinarias, quien repase esas enormes cantidades de páginas observará

que hay nombres de autores que se supone que por alguna razón se los invoca, a veces sin mucha explicación. Los autores vernáculos no son frecuentes en estas citas de autoridad, aunque en ocasiones se los menciona, al menos a propósito de sostener algo periférico al núcleo de lo que se supone que trata o debe tratar la sentencia. Estas referencias periféricas son buenas, porque distraen al lector acerca de lo principal.

**12. Debe ocultarse la carencia de pruebas de cargo.** Por cierto, los jueces que firman estas sentencias chocan contra un obstáculo nuclear de difícil superación, que consiste nada menos que en la orfandad de pruebas de cargo, cuestión que deben disimular al máximo y muy cuidadosamente.

Para eso es bueno que omitan toda referencia a la valoración de la prueba que, en toda sana teoría procesal es la reconstrucción histórica de un hecho pasado, o sea, que no deben hacer mención alguna de las etapas heurística (cuáles son las pruebas admisibles), de crítica externa (cuáles son verdaderas), de crítica interna (cuáles son verosímiles) y de síntesis o conclusiones. Esto no debe ni mencionarse, porque lo obrante en la causa como prueba de cargo no resiste este análisis reconstructivo.

Por eso, se apela a considerar pruebas de cargo las manifestaciones de supuestos *arrepentidos cooperadores*, que son otros procesados, es decir, personas a las que se amenaza con prisión preventiva y condenas, a las que se les promete impunidad o lenidad. No es raro que en esta categoría

aparezcan *memoriosos* que, sin razón alguna, solo por ocurrencia, se dedicaron a escribir *cuadernos*, algunos quemados que vuelven de sus cenizas plagados de trazos de intervención de diferentes manos – como en un caso argentino- u otros con tiempos verbales que no corresponden al momento en que se dicen escritos y, para colmo, con el código de barras arrancado, para que no sea posible saber cuándo se fabricó ese soporte de papel, o bien llenado en el brevísimo tiempo de un corto vuelo, pero con muestras de una capacidad de memoria fuera de lo común, registrando cifras que indican hasta centavos. Estas últimas características corresponden al cuaderno aportado en el caso ecuatoriano por una supuesta *arrepentida*.

Al redactar la brevísima parte medular de la sentencia, los jueces del *lawfare* deben esmerarse para minimizar la importancia de la condición de coprocesado del supuesto *arrepentido*. En especial no deben decir ni una palabra acerca de que la cooperación de otro procesado debe limitar su eficacia al descubrimiento de nuevas pruebas y no respecto del contenido de sus dichos. En cualquier robo común, la cooperación del arrepentido será eficaz cuando permitiese descubrir dónde se oculta la cosa robada, pero no si se limita a acusar a los otros.

Esta regla elemental de valoración de la prueba no se hace valer en las sentencias del *lawfare*, porque minimizan el hecho de que se trata de otro procesado, para evitar que sea manifiesta la reintroducción del llamado *testigo de la Corona*, que es un elemento de derecho penal premoderno rechazado por Beccaria y el Iluminismo desde fines del siglo XVIII, no solo usado



por las inquisiciones sino también por los ingleses, para ahorcar a todos los lores opositores que consideraban traidores. Lo curioso es que, en flagrante contradicción, esa misma condición de procesado se hace valer para prohibir su interrogatorio cruzado como testigo.

**13. Deben agotarse los adverbios.** De todas formas, para salir del atolladero de la orfandad probatoria cargosa, los jueces tienen varios recursos. Entre los más recomendables hay uno que se ensayó con singular éxito, consistente en una pirueta doctrinaria que desconcierta con facilidad al lector no especializado e incluso al experto perdido en el fárrago confuso de los cientos o miles de fojas.

El primer paso que deben dar los jueces del *lawfare* en este sentido, consiste en una remisión masiva a toda la voluminosa documentación que contabilizaron por amontonamiento sus dependientes, por más que sean conscientes de que no prueban nada más que la existencia misma de esos documentos. Así, mediante todos los adverbios y expresiones adverbiales posibles o extraídas del diccionario de sinónimos (evidentemente, claramente, incuestionablemente, indudablemente, obviamente, naturalmente, consecuentemente, más allá de cualquier duda, etc.) deberán afirmar sin más que, mediante esa *abrumadora* prueba, está terminantemente probado que se cometieron múltiples actos de cohecho. Si bien todos saben que el cohecho consiste en hacer u omitir un acto propio de la función por precio o promesa remuneratoria, los jueces deberán afirmar en su sentencia que queda fuera de toda duda que estos

delitos los cometieron en conjunto todos los procesados, mediante un reparto de la tarea, o sea, que ninguno de ellos cometió un cohecho completo, sino una parte del cohecho.

**14. Debe afirmarse que todos son autores.** No es fácil afirmar sin pruebas que todos los procesados son autores, pero se lo puede intentar en la forma de *coautoría funcional por reparto de la empresa criminal*. Para eso es necesario que los jueces sentenciadores del *lawfare* tampoco digan una sola palabra acerca del detalle de que sólo pueden ser autores o coautores quienes tienen la potestad funcional de realizar u omitir el acto.

Lo primero que deben hacer es citar toda la doctrina, que coincide en que esta forma de coautoría se da cuando, por ejemplo, en el asalto a un banco, un sujeto amenaza al público para que no se mueva, otro embolsa los fajos de billetes que le entrega el cajero y otro aguarda en la puerta con un vehículo en marcha. Pero de inmediato deben cuidarse de no mencionar que, en ese *totum revolutum* de la remisión a la supuesta prueba documental que siempre conviene calificar de *abrumadora*, no existe prueba alguna de lo que hizo cada uno de los supuestos intervinientes: es como si en el caso del asalto al banco se quisiese condenar a cualquiera de los tres como coautores, pero sin probar que apuntaba al público, que embolsaba los fajos de billetes o que estaba aguardando a sus compinches con el coche en marcha o, peor todavía, sin ninguna prueba de que alguno de los tres hubiese estado en el banco.

**15. Debe confundirse con otras formas de autoría.** Como es bastante evidente que no hay prueba acerca de la conducta de cada uno de los procesados, es bueno confundir al lector invocando otras formas de coautoría, para lo cual se puede echar mano de conceptos elaborados por los penalistas alemanes, como el de *aparato organizaco de poder de Roxin*<sup>17</sup>. Pero si a los jueces y a los medios de comunicación dominantes les parece exagerado aplicar esa construcción a todo un gobierno electo democráticamente, pueden elegir, con cita del mismo autor, la categoría que enunció como *delitos de infracción de deber*<sup>18</sup>. Estos delitos serían los que exigen que el autor tenga un especial deber hacia el bien jurídico, lo que podría llegar al infinito, pues son muchos los casos de autores que tienen este deber especial en hechos cometidos en ejercicio de cualquier actividad.

Esta elección es arbitraria, de modo que, en el caso ecuatoriano, el ministerio público acusó por autoría conforme a la tesis del *aparato organizado de poder* y la sentencia condenó por *delito de infracción de deber*, por cierto, con el más absoluto desconocimiento del principio de congruencia<sup>19</sup>.

**16. Debe pervertirse procesalmente el concepto penal.** Cualquiera sea la opinión que merezca doctrinariamente el concepto de *delito de infracción de deber*, lo cierto es que el más mínimo respeto a los autores que lo sostienen y en consideración de su seriedad científica, nos impone el deber de advertir que este concepto es pervertido procesalmente en las sentencias de *lawfare*, de un modo que jamás sería admitido por los respetables autores del concepto. De todas formas, como los profesores alemanes

nunca tendrán noticia de esa perversión de su doctrina, los jueces sentenciadores pueden llevar a cabo esta maniobra sin riesgo de ser descalificados. Por eso, ellos -o algún colaborador más instruido que lo proyecte- pueden argumentar, siempre un tanto confusamente, para que no salte a la vista la pirueta y pueda dar la impresión de que se trata de una deducción de lógica pura, que como todos los funcionarios que en conjunto se repartieron la tarea de cometer cohechos infringieron sus deberes funcionales, no es necesario probar en qué consistió la intervención de cada uno de los supuestos coautores, es decir, la conducta con la cual infringió el deber que le incumbía, bastando con afirmar, por remisión al *totum revolutum* de la supuestamente *abrumadora* prueba documental, que todos infringieron en conjunto sus deberes.

Es notorio que este y otros recursos son espectaculares saltos lógicos, pero se trata del punto más delicado de toda sentencia del *lawfare*, que los jueces deben esmerarse en ocultar al máximo entre los cientos y cientos de fojas de lo que firman. De lograr disimular bien esta enorme acrobacia lógica, los jueces evitarán que el lector desprevenido o perdido en la hojarasca de la voluminosa sentencia se percate de que se eludió probar la conducta por la que se condena a cada procesado por el supuesto cohecho pretendidamente cometido en conjunto.

**17. Debe estigmatizarse al más importante.** Por último, como toda sentencia de *lawfare* debe proscribir y también estigmatizar al máximo al principal condenado, especialmente si

estuvo a cargo del poder ejecutivo por elección popular, se hace necesario dar por cierto que era el *jefe de toda la maquinaria de cohecho* que se da por probada.

Para eso hay varios caminos, siendo el más fácil la afirmación rotunda de que *no podía ignorar* que se cometían los cohechos. Incluso aunque algún corrupto los hubiese cometido, siempre deberá presumirse en la sentencia que el titular del ejecutivo proveniente de un movimiento popular –no los otros– es una suerte de *hermano mayor* omnisciente que controla todo lo que sucede en su administración.

Si bien para eso es dable echar mano de cualquier elaboración que normativice totalmente al dolo, privándolo de todo su contenido psíquico, incluso del requisito de conocimiento del tipo objetivo<sup>20</sup>, para reinstalar por vía sofisticada la vieja y desacreditada presunción de dolo y –como antes mencionamos– convertir *debía haber sabido en sabía*. Pero estos sutiles argumentos suelen ser reemplazados por afirmaciones un tanto insólitas, que los jueces del *lawfare* no se privan de inventar, como –por ejemplo en el caso de Correa– atribuirle al funcionario de mayor jerarquía un poder de *influjo psíquico*. En un *manual* para la elaboración de sentencias de *lawfare*, debiera aconsejarse a sus jueces que se cuiden de inventar conceptos tan osados como increíbles, porque dejan demasiado a luz sus intenciones y pueden caer en el ridículo.

**18. El contexto particular de las sentencias.** Señalamos antes que, para este rápido esbozo ejemplificativo de la metodología elaboradora de sentencias

condenatorias de *lawfare*, nos inspiró el llamado caso *Sobornos de Ecuador*. Si bien algunas de sus características –como los cuadernos de *memoriosos arrepentidos*– son comunes con otros casos de la región, es bueno completar el cuadro con el contexto de la sentencia que nos sirve como ejemplar.

En principio, de los nueve jueces que intervinieron en las diferentes instancias por las que tramitó el proceso, siete eran *interinos* y, al igual que la procuradora que ejerció la *vindicta pública*, todos habían sido nombrados por el partido opositor a los condenados. También es menester señalar que el tribunal que debía revisar la sentencia aceleró los tiempos y convocó audiencias en plena pandemia, para notificar su decisión confirmatoria la víspera de la apertura de la inscripción de candidatos para la elección popular, impidiendo así la candidatura de Correa y de la plana mayor de su partido.

Si bien estos son datos coyunturales, conviene de paso mencionarlos, porque cualquiera de las sentencias de esta naturaleza se pronuncia siempre en un contexto institucional altamente deteriorado, aunque con características particulares según cada país de nuestra región, pero invariablemente su objetivo es impedir la candidatura del condenado ante la perspectiva cercana de comicios democráticos. De este modo se logró excluir de la contienda electoral a Correa, a Lula da Silva, a Cristina Kirchner y a Evo Morales, por mencionar solo los casos más notorios.

Nuestras frágiles democracias actuales tienen escasamente cuatro décadas de cierta estabilidad no exenta de sobresaltos. Fueron precedidas por dictaduras de *seguridad nacional* que costaron cientos de miles de vidas humanas en la región, incluyendo la guerra centroamericana y los miles de casos de desaparición forzosa sudamericanos. Esta luctuosa historia nos hace particularmente sensibles a un fenómeno en el que jueces y medios monopólicos reemplazan a la vieja instrumentación degradante de nuestras Fuerzas Armadas a la condición de policías de ocupación de nuestros países. Para más alarma, no pocos de los actuales agentes de los intereses transnacionales reivindican nostálgicamente en sus discursos el supuesto *orden* impuesto por esas dictaduras genocidas de tristísima memoria.

Nos preocupa como académicos que la perversión del discurso jurídico penal y

procesal penal se halle comprometida en medio de esta guerra híbrida, mientras nuestra doctrina penal dominante sostiene que nuestras construcciones son independientes de la opción por el modelo político del Estado de derecho, que la elección del modelo político es una cuestión previa a toda sistemática penal, que esta funciona de igual manera en cualquier modelo y que se limite a repetir discursos importados de matriz normativista y, en cuanto al *lawfare* en sí mismo, su palabra se escuche demasiado baja, casi en forma de susurro sutil. Nos atemoriza el juicio de las futuras generaciones acerca de nuestra actual ciencia jurídico penal. Contribuye a nuestro temor que las voces que suenan más alto acerca del *lawfare* sean estigmatizadas como *políticas*, desde posiciones pretendidamente *neutrales o asépticas*, sin advertir que, en este contexto, el silencio es estrepitosamente político.

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>1</sup> Susan Tiefenbrun, Semiotic Definition of “Lawfare”, Case Western Reserve Journal of International Law, 2011.

<sup>2</sup> Charles J. Dunlap, Jr., Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts (Carr Ctr. for Human Rights, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Working Paper, 2001).

<sup>3</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; competencia de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, etc.

<sup>4</sup> Quiao Liang y Wang Xiangsui, Unrestricted Warfare, 1999.

<sup>5</sup> V. Enrique Dussel, Política de la liberación. Historia mundial y crítica, Madrid, 2007

<sup>6</sup> Una síntesis del paso del colonialismo originario, al prolongado neocolonialismo y de éste al tardocolonialismo financiero, en nuestro ensayo Colonialismo y Derechos Humanos, Bs. As., 2022.

<sup>7</sup> Nos referimos a escritos simplistas y contradictorios de los evangelistas de esta paupérrima ideología autodenominada neoliberal: Friedrich von Hayek, Camino de servidumbre, Madrid, 2011; Ludwig von Mises, La mentalidad anticapitalista, Madrid, 1995. Una certera crítica en Franz Hinkelammert, Totalitarismo del mercado. El mercado capitalista como ser supremo, México, 2018.

<sup>8</sup> Cfr. Wolfgang Streeck, ¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia, Madrid, 2017.

<sup>9</sup> Cfr. nuestro artículo El crimen organizado: una categorización frustrada, en “Cuadernos del Departamento de Derecho Penal y Criminología, Edición Homenaje a Ricardo C. Nuñez”, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, nueva serie, n° 1, 1995.

<sup>10</sup> La gravedad del caso ha llevado a proponer la posibilidad de su tipificación internacional, cfr. Naucke, Wolfgang, Der Begriff der politischen Wirtschaftstraftat - Eine Annäherung, Berlin, 2012.

<sup>11</sup> Se trata de verdaderos delitos de administración infiel (la Untreue alemana) en dimensiones macroeconómicas.

<sup>12</sup> V. Carl Schmitt, Teoría del partisano. Acotación al concepto de lo político, Buenos Aires, 2005. En ocasiones se pretenda matizar esta identificación (V. David Luban, Carl Schmitt and the Critique of Lawfare, en “Case Western Reserve Journal of International Law”, 2010).

<sup>13</sup> Se desbarataron las tentativas de pluralización, tanto en Argentina como en Ecuador, invocando la libertad de mercado. Es la primera vez que se sostiene que el monopolio es expresión de libertad de mercado.

<sup>14</sup> Byung-Chul Han, Infocrazia. Le nostre vite manipolate dalla rete, Einaudi, 2023, p. 15.

<sup>15</sup> Cfr. E. R. Zaffaroni – Nadie Espina, Prevaricato de los jueces, EDIAR, Buenos Aires, 2020.

<sup>16</sup> V. República del Ecuador Función Judicial [www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec)

<sup>17</sup> Tätershaft und Tatterschaft, Hamburg, 1967

<sup>18</sup> Strafrecht, Allgemeiner Teil, Band I, München, 1997, p. 283

<sup>19</sup> Cfr. Alfonso Zambrano Pasquel, El caso sobornos. Ocaso del garantismo penal, Quito, 2021

<sup>20</sup> Una síntesis de las diferentes posiciones a este respecto en Gabriel Pérez Barberá, El dolo eventual. Hacia el abandono de la idea de dolo como estado mental, Buenos Aires, 2011.



# CONSTRUYENDO UNA MEJOR DEMOCRACIA PARA NUESTRA PATRIA



*¡Tribunal de la Democracia!*



Consulta más sobre nuestras publicaciones accedando a nuestro portal: [www.tse.do](http://www.tse.do)

TSElectoral\_RD



# REGULACIÓN PROPAGANDA ELECTORAL: DERECHOS FUNDAMENTALES Y FINALIDAD GESTIÓN DEL ESTADO



## SANTIAGO SOSA CASTILLO

Ex Juez Tribunal Superior Electoral (TSE)

- Graduado de Doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Abogado en ejercicio, por más de 40 años.
- Presidente Junta Electoral Distrito Nacional, República Dominicana: 2011-2017.
- Juez Titular Tribunal Superior Electoral de República Dominicana: 2017-2021.
- Participación en 21 misiones de observación electoral en 14 países latinoamericanos.

**L**a acepción del Derecho como entidad social que garantiza a las personas autoconducirse e interactuar socialmente, acceder equitativamente a todo beneficio que genere la sociedad y mantener la intimidad en absoluta privacidad, tiene como contrapartida, regulaciones de la convivencia que debe establecer la autoridad legítimamente constituida y los deberes que debe asumir la ciudadanía, para sostener una coexistencia pacífica.

Las primeras normativas, precursoras de los sistemas de derecho existentes en las naciones o pueblos del mundo, fueron regulativas, no atributivas de derecho. El Código de Urukina, dictado en Sumeria,

2380 años antes de Cristo, considerado el primer código de la humanidad, se creó “para combatir la injusticia o la corrupción de la ciudad”. En el año 1790 antes de Cristo, surge el Código de Hammurabi, en Babilonia, estableciendo “castigo ante violaciones, muertes o actitudes desleales”.

Tenemos un derecho escrito expresado en constituciones; convenios internacionales; leyes; reglamentos; decretos y resoluciones que norman la convivencia social, creando derechos y obligaciones que el sistema de justicia debe tutelar garantizando el disfrute de los derechos, juzgando y sancionando los ilícitos preestablecidos y dirimiendo las disputas interpersonales. El Estado debe



promover, respetar y garantizar el imperio de la ley, el bienestar individual y colectivo y combatir arbitrariedades y absolutismos. La ciudadanía y las instituciones públicas o privadas están obligadas a cumplir la norma social obligatoria, al margen de conveniencias.

Los excedentes de producción crearon, entre otras cosas, especialidades en

producción de bienes materiales y servicios. El establecimiento de sistemas políticos, sustentados en la soberanía del pueblo, condujo al ejercicio del poder político por delegación de mandatos y funciones que se asignan por elección popular. Tanto la oferta de bienes y servicios, como las candidaturas a elección popular, son brindadas a través de medios de comunicación masiva,

destacando cualidades particulares que las hagan diferentes y preferibles ante las de sus competidores. La publicidad tiene múltiples definiciones; escojo una inclusiva, “comunicación pagada, unidireccional y no personal, realizada a través de los medios de comunicación y otras formas de comunicación, que actúa a favor de un producto, una marca, una empresa, un candidato, un gobierno”.

La publicidad debió ser regulada, al advertirse que tenía capacidad de inducir a cambiar hábitos de consumo, sin tener el consumidor conocimiento de la procedencia y cualidades del bien o servicio ofertado que le permita contactar la necesidad del consumo con posibles efectos colaterales nocivos. El legislador asumió la regulación de la propaganda comercial, incluyendo sanciones por incumplimiento, para proteger la población del ejercicio desproporcionado del derecho a promover un producto para su venta. Verbigracia, en el artículo 33, literal C de la Ley 358-05, sobre Protección de los Derechos del Consumidor, se establece:

“c) Recibir de los proveedores por cualquier medio de mensaje de datos, internet, servicios de mensajería, promoción o cualquier otro medio análogo; una información veraz, clara, oportuna, suficiente, verificable y escrita en idioma español sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como también sobre sus precios, características, funcionamiento, calidad, origen, naturaleza, peso, especificaciones en orden de mayor contenido de sus ingredientes y componentes que permita

a los consumidores elegir conforme a sus deseos y necesidades, así como también cualquier riesgo que eventualmente pudieren presentar”.

Al lado de la publicidad, pero no distante, se encuentra la propaganda electoral, la cual existe con “la intención de lograr un acercamiento entre el candidato y su público meta, el *elector*, que, a su vez, necesita información sobre las propuestas de partidos y candidatos a fin de que el *sufragio* se ejerza de forma consciente”<sup>21</sup>. En ese sentido, la Ley de Régimen Electoral, dispone entre sus conceptos claves, la divulgación y propaganda electoral como:

(...)el conjunto de escritos, publicaciones, anuncios publicitarios, afiches, imágenes, grabaciones, proyecciones, exposiciones, así como la divulgación que con carácter institucional realizan los partidos, agrupaciones o movimientos políticos, con el fin de difundir, promover los principios, programas, realizaciones de los partidos, agrupaciones o movimientos políticos que durante la campaña estos producen y difunden, los candidatos aceptados, sus militantes y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía los programas de gobierno y plataforma electoral, el análisis de los temas de interés, su posición ante ellos y las candidaturas admitidas.

El legislador, también ha delimitado la propaganda electoral en el numeral 2 del citado artículo 165:

“Es el conjunto de actividades lícitas organizadas y desarrolladas con el propósito de promover expresamente las



propuestas electorales para la captación del voto a favor de los candidatos oficializados a los cargos electivos nacionales de presidente y vicepresidente de la República, senadores, diputados y los cargos electivos municipales de alcaldes y regidores y los distritos municipales, presentados por los partidos, agrupaciones o movimientos políticos”.

En efecto, la propaganda electoral tiene sus peculiaridades, aunque guarda similitud con la comercial, al procurar ambas el consumo de lo ofertado. El producto electoral es intangible y, como tal, mucho más difícil de valorar sus cualidades, ya que su fin esencial, entre otros, es informar sobre las propuestas de políticas públicas que se crearán, reformularán o ejecutarán al ganar la posición a la que se aspira, ponderar las cualidades de la candidatura propuesta, exponer las ejecutorias del partido, la ideología que lo sustenta y mostrar las ventajas que la diferencian de las otras candidaturas y partidos.

En la actualidad, se promueve la figura del candidato y las cualidades del partido, más que las políticas públicas que se crearán o aplicarán. Esta realidad crea la expectativa de que tal o cual candidato o partido resolverán los problemas socioeconómicos existentes, sin determinar el objeto, las acciones y los indicadores de éxitos o fracasos que permitan determinar y evaluar productos entregables.

La propaganda electoral está regulada en el tiempo, contenido y medios de

divulgación, en función de preservar la paz, reducir costos para disminuir las ventajas económicas y hacer más equitativa la actividad política. La Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, normativiza la campaña interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, donde se escogen candidatos y candidatas que se presentarán para optar por los puestos de elección popular.

El artículo 40 de la referida pieza, precisa que “[l]a precampaña es un período durante el cual los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, realizan las actividades y el proselitismo interno de los precandidatos, con el propósito de definir las candidaturas a cargos de elección popular”, período que se inicia el primer domingo de julio del año preelectoral y termina con la escogencia de quienes serán las candidatas y candidatos en las elecciones de febrero y mayo.

El otro espacio temporal de propaganda electoral en República Dominicana, discurre entre la proclama electoral que debe producirse 70 días antes de la fecha en que se celebrará la elección, en atención al párrafo II del artículo 97 de la Ley de Régimen Electoral, núm. 20-23 y “concluirá a las doce de la noche del jueves inmediatamente anterior al día de las elecciones”, de conformidad con el numeral 1 del artículo 165 de la misma legislación. El Artículo 179 de esta ley prohíbe la propaganda electoral fuera del período electoral definido por la ley.

Los artículos del 180 al 211 de la Ley 20-23, regulan los medios para producir propaganda electoral; su retiro; los actos públicos que pueden realizarse; las prohibiciones de actividades frente a determinadas entidades públicas y privadas; las normas de conductas; la igualdad de tarifas en los medios de comunicación masiva y la publicidad de actos de gobierno.

Al tenor de lo antes desarrollado, se evidencia que la regulación de la propaganda política es indispensable, pero muy compleja, ya que debe, entre otras cosas, procurar: a) Armonizar lo regulativo con el disfrute de los derechos políticos electorales, muy especialmente, los relativos a la libertad de asociación, libertad de reunión y libertad de expresión e información, contenidos en los artículos 47, 48 y 49 de la Constitución dominicana. b) La equidad en los procesos electorales, para aumentar la posibilidad de elección del candidato o la candidata, en función de sus méritos y condiciones, disminuyendo el condicionamiento de una propaganda desproporcionada. La transparencia en el gasto de publicidad como mecanismo de control, ante la posibilidad de uso de fondos públicos o provenientes de recursos financieros ilícitos. El período en que pueda realizarse, para evitar la fatiga social que produciría una campaña electoral permanente.

El pretendido garantismo ilimitado que evade la relatividad de los derechos es el argumento central para atribuir a determinadas regulaciones electorales

choque con derechos fundamentales y desconocer lo taxativamente contenido en la ley, en una inadecuada interpretación del principio de jerarquía legislativa que sitúa la Constitución por encima de la Ley. La Ley, es de obligatorio cumplimiento y se presume conforme a la Constitución hasta que sea decretada su inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional. El Artículo 75 de la Constitución, que insta los deberes fundamentales, de reducido cumplimiento ciudadano, en el numeral 1 ordena “[a]catar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas”.

Las libertades de asociación, reunión y expresión del pensamiento son derechos fundamentales con rango constitucional, pero el constituyente hizo una reserva de ley para que el legislador regulara su ejercicio y, aunque el pretexto para hacer propaganda política en tiempos no permitidos por la Ley, es la violación a estas libertades, la legislación que regula la propaganda electoral no contiene ninguna disposición legal que limite o impida el ejercicio de estos derechos. La regulación recae sobre la promoción de productos electorales para aproximarse a la igualdad de oportunidades que deben tener los contendientes en un proceso electoral, dejando plena libertad a las personas para ejercer sus derechos individuales y colectivos y regulando solo la propaganda electoral.

Además de alegar inconstitucionalidad para actuar contra la ley, se recurre a la desnaturalización de los hechos, dando un significado totalmente diferente al

contenido legislativo. El Diccionario de la Real Academia Española define la desnaturalización como “[a]lterar las propiedades o condiciones de algo (...)”<sup>22</sup>, en esencia, desvirtuarlo de manera que deje de ser apta para los usos que tenía<sup>23</sup>. Al desnaturalizar los hechos, se desconoce el mandato de la norma imperativa que debe aplicarse, en función de preservar el bien jurídico que la misma ha instituido y evitar los inconvenientes y conflictos que su incumplimiento acarrea.

En el contexto de la propaganda electoral, esta desnaturalización se expone en vallas publicitarias con las figuras de los candidatos y candidatas a los distintos niveles de elección popular, pretendiendo alegar que, al omitir la palabra candidato, no se hace propaganda electoral.

El fin esencial del Estado es el bien común de la población y ese bienestar está directamente relacionado con su correcta administración, las políticas públicas que favorezcan equitativamente la población, las ideologías de líderes políticos y sus partidos para presumir comportamientos y valoraciones sobre problemáticas

sociales y la forma de solucionarlas. La propaganda electoral es de vital importancia para conocer las propuestas electorales y decidir a favor o en contra de las candidaturas que aspiran a la presidencia; al congreso o los municipios, en sus distintos niveles y cargos. No obstante, debe ser regulada mediante normas de obligatorio cumplimiento mientras no sea derogada por la autoridad que la creó, o declarada inconstitucional por el tribunal competente.

El voto informado aporta calidad a la democracia, y la propaganda electoral es vía idónea para lograrlo. Contribuye con una mayor asistencia de votantes a las urnas para decidir quiénes ejercerán los poderes públicos. Los actores electorales, por sus potenciales posibilidades de ejercer los poderes públicos, en un Estado Social y Democrático de Derecho, tienen la obligación de cumplir la ley que regula la propaganda electoral y el deber de asumir la autorregulación, como parte de su responsabilidad social, cumpliendo los principios de transparencia, equidad e igualdad de oportunidades.

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>21</sup> Lossio, L., Propaganda Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, San José, C. R.: IIDH, 2017, p. 886.

<sup>22</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Desnaturalizar, [Consultado el 12/11/2023] disponible en: <https://dle.rae.es/desnaturalizar>.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

# ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL VOTO JOVEN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA?



## JAIME SENIOR Y SOL DISLA

Presidente y directora ejecutiva de ANJE respectivamente

**JAIME SENIOR:** Socio en Headrick Rizik Álvarez & Fernández y miembro del Comité de Gerencia de la firma.

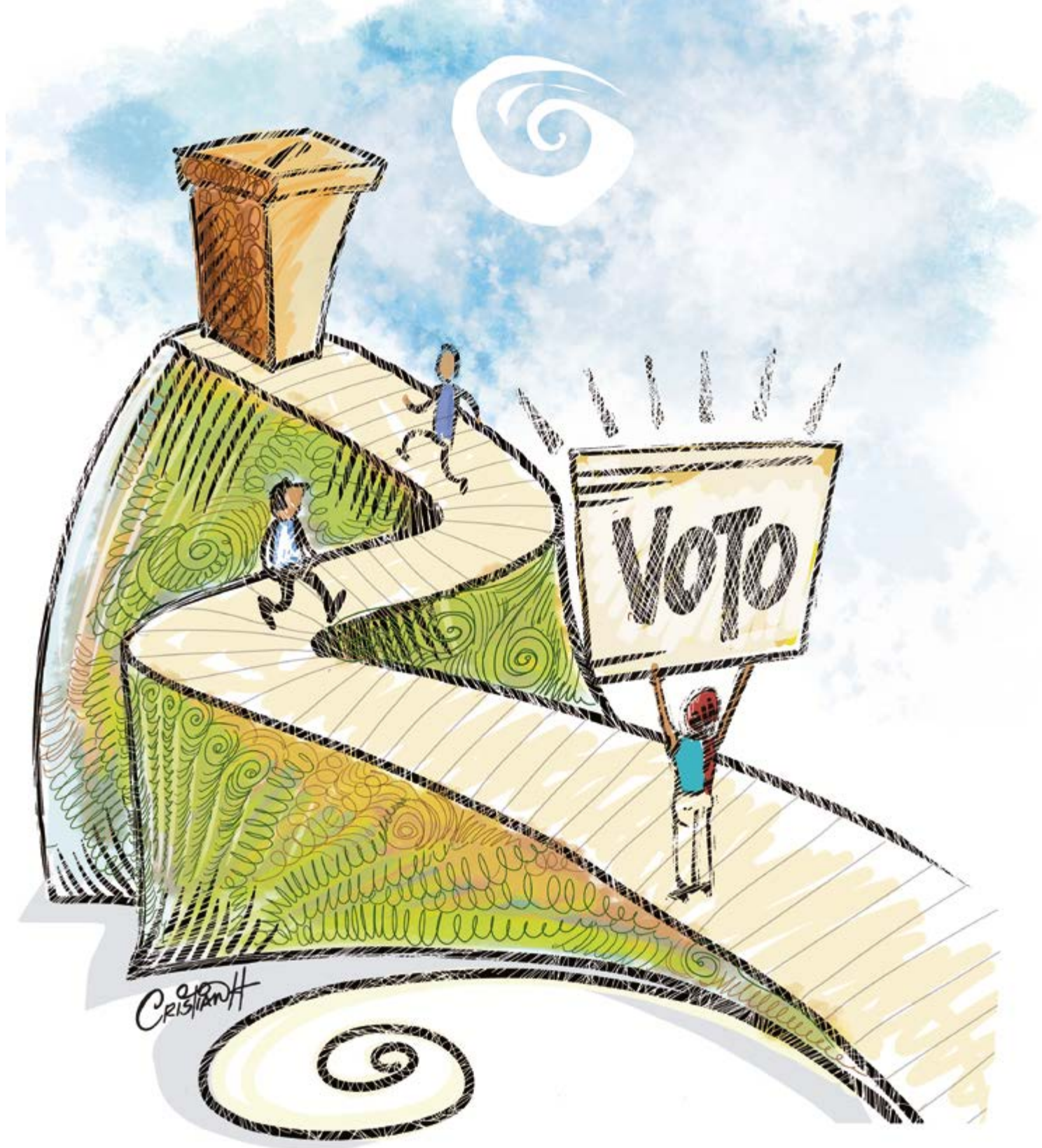
Es Doctor en Derecho, Summa Cum Laude, Universidad Iberoamericana (UNIBE), y Doctor en Derecho de Cornell University Law School, donde posteriormente fue admitido a la barra del Estado de Nueva York. Su ejercicio legal se ha concentrado en las áreas de derecho civil, comercial y societario en general, destacándose en importantes fusiones y adquisiciones, derecho financiero y la inversión extranjera. Es miembro activo de varios gremios y asociaciones empresariales y profesionales, y su trayectoria ha sido reconocida por diversas publicaciones nacionales e internacionales.

**SOL DISLA:** Profesional de la comunicación corporativa y de la dirección empresarial. Con experiencia en el sector privado, asociaciones gremiales, sector público y la docencia. Posee maestría en Comunicación Social y Accesibilidad por la Universidad Rey Juan Carlos en España, y un Máster In Business Administration por Barna Management School. Además, posee experiencia en el desarrollo de investigaciones, planificación estratégica y como docente.

Vicepresidenta para Centroamérica de la Federación Iberoamericana de Jóvenes Empresarios (FIJE). Jurado del Premio Nacional a la Calidad del Sector Público, de la Competencia MESCOT de Emprendedores, del Premio Nacional a la Juventud y de Prácticas Prometedoras PNUD.

**B**ien sabemos que ejercer el derecho al voto conlleva un gran deber; sin embargo, pocas veces nos detenemos a pensar ¿qué realmente sucede luego del proceso electoral?, ¿cómo contribuyen estos procesos a nuestra convivencia en democracia? y más importante aún ¿cómo estos elementos contribuyen a que nuestra sociedad goce de la tan anhelada estabilidad social y política?

Ciertamente, pocas veces nos detenemos a hacernos estas preguntas, a pesar de ser muchos los que nos sentimos preocupados por asegurar una mejor calidad de vida para las futuras generaciones; pese a que en reiteradas ocasiones hemos presenciado acciones en las que vemos lesionada la democracia del país y que muchos de nosotros alguna vez hemos sentido la impotencia de un sistema que necesita nuevas respuestas.



A sabiendas del potencial que tiene la juventud dominicana, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, ANJE, que tiene una trayectoria de más de 44 años como promotor del fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia,

presentamos el estudio “El votante joven dominicano y su impacto en la consolidación de la democracia”.

Este estudio no es solo una herramienta de valor para aportar en el diseño e

implementación de políticas públicas que garanticen una sociedad con condiciones sociales estables, sino que también marca un precedente en el ecosistema político nacional entregando una investigación que marca la ruta para el desarrollo de nuevas respuestas para un futuro mejor.

Este estudio tiene como objetivo principal analizar los aspectos socioeconómicos y el efecto que tiene este colectivo en las elecciones de las autoridades de República Dominicana y sus respectivos planes.

Esta investigación se desarrolló bajo una metodología mixta, se implementó tanto el enfoque cuantitativo como el cualitativo para el análisis y recolección de los datos, bajo la ejecución de 1,333 encuestas telefónicas y online a jóvenes de 18 a 35 años de edad residentes en las provincias de Santo Domingo, Santiago de los Caballeros y del Distrito Nacional; así como el desarrollo de grupos focales, que incluyeron a miembros de ANJE, representantes de gremios empresariales, directivos de organizaciones, comunicadores y periodistas, y una entrevista a una miembro titular de la Junta Central Electoral.

### **¿Quiénes son los nuevos votantes jóvenes de la República Dominicana?**

Los resultados arrojaron que, en su mayoría el votante joven dominicano se caracteriza por ser mujeres, con un nivel educativo completo hasta secundaria,

devengando ingresos menores a RD \$30,000.00 (47.8%) y desempeñándose en cargos de nivel medio. Además, de tener un alto grado de independencia económica y de la jefatura del hogar.

Al estudiar con mayor profundidad estas características vemos que 51.6% de las encuestadas son *mujeres* y un 48.4% son *hombres*. En cuanto al nivel educativo, se observa que el 61.3% ha realizado *estudios a nivel de secundaria o técnico* completo, seguido por el 20.9% correspondiente a *licenciatura* y 10.5% en *postgrado*. Sin embargo, el 7.3% *no ha completado la secundaria*. Asimismo, se revela que el 47.8% de los votantes jóvenes dominicanos devengan un *salario menor a RD \$30,000*; seguido por la escala de *RD \$30,001 a RD \$135,000* (33.0%); y más de *RD\$135,001* (8.5%); y *no tiene ingresos* (0.6%), considerando los participantes que se abstuvieron de responder.

En lo concerniente, a la ocupación de los jóvenes, el 74.9% de los encuestados reportó *trabajar de forma permanente*, 4.7% reportó *trabajos ocasionales* y 20.4% *está desempleado*. En ese orden, el 61.9% reportó ser *empleado privado*, seguido de un 22.9% de *emprendedores* y *empleados independientes* y el restante 15.2% señaló ser *empleado público*.

Los jóvenes encuestados se caracterizan en su mayoría por ser *independientes económicamente*, la mitad 50.3%

cubre sus *necesidades económicas en su totalidad*, mientras que el 23.3% cubre *la mayoría de sus gastos*; no obstante, el 26.3% de los jóvenes encuestados reportó que *otra persona solventa la totalidad o mayoría de sus gastos*. En este sentido, el 47.7% de los jóvenes encuestados son los *jefes de su hogar*, seguido por sus *padres* 26.5% y luego sus *parejas* con un 12.6%.

Otro factor importante que recoge esta investigación es la evolución del voto joven en la República Dominicana, ya que su incidencia va directamente relacionada al impacto de este colectivo en las elecciones.

Se observa que, el padrón electoral joven dominicano ha tenido una tendencia superior al 35.0%, pasando de un 2,644,189 en el 2016 a 2,982,409 en el 2020 y que para el 2024 se pronostica que esta cifra sea de 3,027,211 electores jóvenes hábiles de acuerdo con las cifras preliminares de la Junta Central Electoral a junio de 2023.

### **¿Cuáles son sus principales temas de interés? ¿Qué esperan de sus líderes políticos?**

En este orden, resulta oportuno conocer que para los votantes jóvenes dominicanos los cinco temas de mayor interés para que los candidatos presenten propuestas y que formen parte de sus campañas electorales son: con un 43.1% la *seguridad ciudadana*; seguido de un 40.1% la *educación*; luego un 34.7% la *salud*; con un 29.8% la

*formación, empleabilidad y salarios*; y con un 23.4% la *corrupción y transparencia gubernamental*. El abordaje de estos temas puede influir en sus decisiones de voto y en su compromiso político. Además, cabe resaltar que dada las problemáticas que observan los jóvenes en la República Dominicana, el 60.1% de los encuestados ha considerado emigrar del país.

En adición, los jóvenes dominicanos tienden a ser críticos y demandan transparencia por parte de los líderes políticos. Quieren que sus representantes rindan cuentas y se comprometan a gestionar los problemas del país de manera efectiva. Consideran que los cinco aspectos más negativos de las campañas electorales se encuentran encabezados por un 19.0% de las *promesas incumplidas/irrealistas*; en segundo lugar, un 14.4% por la *contaminación* que provocan las campañas; seguido por un 11.9% la *poca transparencia en el reporte de gastos de los partidos*; luego con un 11.4% la *entrega de dinero o alimentos*; y, por último, un 10.0% los *mítines y marchas*.

Al preguntar a los participantes, su opinión sobre los procesos electorales en el país los resultados evidencian como una única respuesta positiva, *se desarrollan de manera justa y democrática, mejorando cada vez más*, señalada por un 41.9% de los encuestados. Sin embargo, el resto indicó aspectos negativos o a mejorar como *la poca transparencia y los resultados manipulados* 19.9%, *la necesidad de*

mayor organización, agilidad y visibilizar las propuestas 14.1%, considerarlos problemáticos, tediosos y costosos 6.7% y la necesidad de automatizar y modernizar los procesos 3.1%. Otros participantes indicaron que *no les gusta participar o no les interesa la política* 4.3%, *prefieren no opinar al respecto* 3.6% o *no conocen al respecto ni han participado* 6.4%.

Al preguntar concretamente qué opina de la democracia en la República Dominicana, las respuestas más frecuentes tienen una connotación negativa 47.2%; debilidad de la democracia 29.9% y no existe democracia en el país 17.3%. Por otra parte, el 42.3% señala que es buena y ha presentado una mejoría. En contraste, sobre la percepción que tienen los jóvenes de la Junta Central Electoral se puede resaltar que el atributo mejor valorado es la *modernidad* con 40.1% y el menos valorado es la *transparencia* con un 32.8%.

Estos factores son determinantes a la hora de construir procesos democráticos efectivos y su fortalecimiento inciden directamente sobre la participación, no sólo de los jóvenes sino de toda la población votante. En adición, destacan los debates electorales al considerarlos clave para promover el voto informado.

### **Las mujeres jóvenes votantes y su impacto en las decisiones electorales**

Tomando en cuenta la perspectiva de género presente en esta investigación,

existe un mayor cúmulo de limitantes para la participación de la mujer joven en política, a pesar de que las mujeres jóvenes entre 18 a 35 años son el grupo con mayores electores en el padrón electoral representando un 18.9% de cara a las elecciones de 2024.

Dentro de las limitantes identificadas para las mujeres jóvenes votantes se observan menores ingresos económicos, el 52.7% de las encuestadas percibe menos de RD \$30,000.00; peor valoración de la democracia del país, tan sólo el 32.8% de las mujeres encuestadas considera que la democracia es suficiente en el país; menor afiliación partidista y en movimientos cívicos, sólo el 12.8% de las mujeres que completaron la encuesta están afiliadas a un partido; y, por consiguiente, mayor desinterés en temas políticos y en los procesos electorales.

### **Juventud y medios de comunicación**

Por otra parte, los jóvenes dominicanos están altamente conectados a través de las redes sociales y las nuevas tecnologías. En cuanto a la influencia de los medios de comunicación en procesos electorales esta investigación arroja que el 58.7% de los encuestados utiliza las redes sociales para enterarse de temas políticos y de las elecciones. De forma específica, la red social que más utilizan los encuestados para estos fines es *Instagram* con un 60.1% seguida de *Facebook* y *Twitter*, con un 15.8% y 11.5% respectivamente.



Los hallazgos de este estudio manifiestan la necesidad de impulsar acciones que fomenten una mayor participación, informada y consciente por parte de la juventud. Promoviendo un conjunto de estrategias que mejoren la imagen de los principales actores de estos procesos: los partidos políticos, los candidatos/as, y la Junta Central Electoral (JCE).

De igual forma, el fortalecimiento de la democracia debe apalancarse a través de

los medios de comunicación, en especial de los digitales, llevando información veraz y oportuna a toda la población. Estas estrategias, entre otras, son clave para mantener el desarrollo económico y social del país, y sólo se logran a través de la unión de voluntades que impacten de manera directa en la consolidación de la democracia, un pilar fundamental en la historia de la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE).

## REFLEXIONES:

**Jaime Senior, presidente de ANJE:** *“La contribución de los jóvenes dominicanos en el fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia ha sido crucial para el estado de derecho de nuestro país, y ha mostrado un notable auge en los últimos años. Los jóvenes han pasado de ser espectadores, a estar en el centro de la conversación de los grandes temas de agenda nacional, caracterizando sus participaciones en el fomento de una cultura política cada vez más transparente y con una notable preocupación en torno al impacto social y económico del país”.*

**Sol Disla, directora ejecutiva de ANJE:** *“Los hallazgos de este estudio evidencian la necesidad de impulsar acciones que fomenten una mayor participación, informada y consciente por parte de la juventud, especialmente de la mujer joven votante. Promoviendo un conjunto de estrategias que mejoren la imagen de los principales actores de estos procesos a todos los niveles”.*

# LA ESENCIA DE LA DEMOCRACIA INTERNA



## PEDRO J. CASTELLANOS FERNÁNDEZ

Licenciado en Derecho de la firma Jorge Prats Abogados & Consultores

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 maestrante en Derecho administrativo y regulación económica por esta última casa de estudios (2022, presente). Actualmente es abogado asociado en el área de litigios de 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 y derecho constitucional y procesos constitucionales. Entre 2017 y 2021 laboró en el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, llegando a ocupar el puesto de Director de Asuntos Contenciosos (2020-2021). Habla, lee y escribe español e inglés.

### I. Contexto y concepto

**E**n 1920, Hans Kelsen publicó su famoso ensayo *Esencia y valor de la democracia*. El título de este escrito es un homenaje a aquella obra, en cuya introducción —por lo que interesa— el jurista austriaco afirmó que «las revoluciones civiles de 1789 y 1848 convirtieron el ideal democrático en un postulado del pensamiento político», y que «[l]a democracia es la consigna que durante los siglos XIX y XX domina casi totalmente sobre los espíritus»<sup>24</sup>.

En efecto, hoy da la sensación de que la democracia —como concepto y marco ideológico— ha alcanzado cierta imbatibilidad<sup>25</sup>. Buena prueba de ello es la ruta que transitan quienes pretenden minarla: como la misión se antoja compleja *por fuera*, los adversarios de la democracia se sirven de ella para entonces sofocarla. La afirmación de Kelsen, además de elocuente, deviene entonces preclara, viniendo de un hombre (una *institución*) que vivió los estragos de un mundo tambaleante y experimentaría el autoritarismo que vendría después.



Por fortuna, la democracia comporta el eje en torno al cual orbita el pensamiento político contemporáneo. No puede entonces extrañar que la Constitución dominicana, montada en la ola de la *constitucionalización*<sup>26</sup>, persiga también,

en ese marco, dotar a la democracia de una *bidimensionalidad* valiente<sup>27</sup>. Porque en nuestro caso la democracia no solo se verifica entre actores políticos y poderes públicos. La democracia dominicana no existe solamente como cúmulo de formas

exigibles a los poderes públicos (regla de la mayoría, democracia jurisdiccional, control y limitación del poder) o como paleta de instrumentos de participación en la toma de decisiones (presupuestos participativos, iniciativa legislativa popular, control ciudadano de juridicidad); también se exige la adecuación democrática de los jugadores que intervienen en el tablero político, entre ellos —qué duda cabe— los partidos políticos<sup>28</sup>. He ahí la *bidimensionalidad*: los que intervienen en el juego democrático deben, también, «comportarse democráticamente»<sup>29</sup>, lo que implica la interiorización de las reglas básicas de la democracia.

Merece la pena precisar que la construcción de la *democracia intrapartidaria*<sup>30</sup> es, en verdad, una respuesta a la creciente oligarquización que con el tiempo fue afectando los partidos políticos<sup>31</sup>. El concepto posee, también, una estrecha vinculación con la propia transformación de los partidos, entendiéndose, con las sucesivas “familias de estructuras” que se han ido verificando con el paso de los años: desde los partidos de élites a los partidos *catch-all*, mutando más recientemente en partidos con inclinaciones específicas (orientados a las políticas, a los votos o a los cargos<sup>32</sup>). Diagnosticada la oligarquización y acentuada la democratización de los poderes públicos, el paso siguiente —el de la democratización de los mismísimos partidos— era cuando menos lógico; máxime ante la particular herencia que ha dejado la historia política dominicana<sup>33</sup>.

Como es obvio, la democracia interna supone una batería de exigencias de estructuración, funcionamiento y *sustancia*. Coexisten, en rigor, dos renglones de requerimientos: uno orientado a la democratización de la *conformación* misma, su diseño orgánico y sus operaciones básicas; y otro enfocado en el reconocimiento de derechos a los miembros y afiliados y en la regulación de la dinámica mayoría-minoría<sup>34</sup>. Entre ambos renglones existe un cordón umbilical que los retroalimenta: en verdad, detrás de cada requerimiento organizativo o procedimental se agazapa un derecho individual<sup>35</sup>. Más allá, ambos renglones solo sirven en *conjunto* a la configuración de la democracia interna, ergo, ninguno de los dos comporta *di per se* condición *suficiente* para la plena democratización intrapartidaria. La democracia interna precisa de la concurrencia de «cuatro jinetes», que constituyen su *esencia*: (a) el voto directo de los afiliados para elegir líderes y candidatos, (b) la «difusión vertical y horizontal» del poder en el partido, (c) la inserción de mecanismos deliberativos en la adopción de las políticas internas, y (d) la garantía del pluralismo<sup>36</sup>.

En República Dominicana, este agregado de exigencias democráticas a los partidos asume diversas formas jurídico-normativas<sup>37</sup>. Algunas de ellas se establecen en forma de principios (como los que recoge el artículo 12 de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos), mientras que otras derivan de la asignación de atribuciones en provecho de

los partidos (artículo 13, numerales 2, 3, 4 y 7). La democratización se da, también, fruto de determinadas prohibiciones (artículo 25). A ello se suman los catálogos de derechos de los afiliados (artículos 23 y 30) y los deberes de los partidos y de militantes y directivos (artículos 24 y 33). No pueden quedarse fuera las exigencias estructurales (artículos 31, 32 y 38), el sentido concreto de los estatutos (artículos 26-29), las reglas de precampaña y campaña (artículos 40-44), la selección de (pre)candidatas y (pre)candidatos (artículos 45 y siguientes) y las normas de patrimonio y financiamiento (artículo 59 en adelante).

La jurisprudencia también se ha ocupado del tema. El Tribunal Constitucional (TCRD), por ejemplo, ha sostenido que la forma en que los partidos vehiculan la participación política precisa de la garantía de espacios de participación, deliberación y libertad para miembros y afiliados<sup>38</sup>, así como la sujeción a pautas que favorezcan su estabilización y funcionamiento armónico<sup>39</sup>. También ha realzado el sentido del artículo 216 constitucional como garantía de la libertad de autocomposición de los partidos, reforzando así su singular estatus en nuestro esquema<sup>40</sup>. Similar ruta ha emprendido el Tribunal Superior Electoral (TSE), aclarando que, sin perjuicio del «marco general» de libertad que delinea la ley<sup>41</sup>, la democracia interna opera como condicionante insoslayable que permea la esfera existencial de los partidos, que conduce al reconocimiento de una serie de libertades y derechos<sup>42</sup> y a la imposición

de formalidades y procedimientos<sup>43</sup> cuya aplicación conjunta diluye los riesgos que se ciernen sobre la política partidaria.

Esta panorámica –un tanto atropellada— sugiere que todo está *más o menos* encaminado. Lo cierto es que los problemas de la democracia se desarrollan sin pausa, planteando dificultades de diverso signo. Dos de ellas, particularmente dolorosas (y documentadas<sup>44</sup>), han sido incluidas en el último *Latinobarómetro*: la excesiva *personalización* de la política, de un lado, y la desconfianza rampante hacia los partidos, de otro. Según el informe, el contexto regional está signado por una creciente desconfianza hacia la capacidad de los partidos para llevar a buen puerto las deudas sociales, produciendo tensión en las demandas ciudadanas, que acaban por tornarse «totalmente inelásticas». Súmese a ello «la deficiencia de la democracia en producir los bienes políticos que demanda la población», aspecto en el cual el *personalismo* ha jugado un papel fundamental porque produce liderazgos y plataformas políticas movidas por una «ambición de poder desmedida» que resquebraja el vínculo de representación, debilita el papel de las organizaciones políticas y, para colmo, mina las reglas (formales e informales) de la democracia<sup>45</sup>.

La hipótesis de este escrito es que la democracia interna sirve para aligerar las cargas que postulan estas dificultades. La idea básica es que la democracia intrapartidaria, como principio, ostenta una *proyección garantista* que deviene

útil para combatir los *personalismos* y recobrar la confianza ciudadana en la política partidaria como “sede” – necesariamente *parcial* <sup>46</sup>— del proyecto transformador que postula la Constitución dominicana vigente. Y así, se relanza la democracia misma.

## II. La proyección garantista de la democracia interna

El *personalismo* hunde sus raíces en los años de la posguerra. El auge del mundo posindustrial transformó la política y propició una paulatina exaltación de la figura del *líder político*, en detrimento de los órganos partidarios y, por consiguiente, del partido mismo. El fenómeno derivó en una desmovilización a gran escala y al apocamiento de la imagen de los partidos como puntos de condensación de la discusión pública. Reducida la implicación política de los miembros, quedó profundamente mermada la participación en la vida intrapartidaria<sup>47</sup>. En verdad, el «culto a la personalidad»<sup>48</sup> tiene entonces un triple efecto: desmovilización, marginalización de la estructura partidaria y creciente polarización afectiva<sup>49</sup>.

Estas variables, sumadas a la diversificación y ramificación de la corrupción, minan la confianza ciudadana en los partidos y, en el límite, en la propia democracia.

La desconfianza que resulta es hoy un denominador común en las democracias occidentales, y en su raíz está la denuncia de una «escasa democracia interna de

los partidos y su distanciamiento de los ciudadanos, [además de] un sistema de financiación de la vida pública poco transparente y que depende, no de la aceptación e integración social de las formaciones políticas, sino de su presencia institucional»<sup>50</sup>. Ese distanciamiento alimenta percepciones de «lejanía y privilegio» que a su vez nutren la «retórica antipartido»<sup>51</sup>.

Ante semejante escenario, la desconfianza se antoja natural. Si los liderazgos individuales “pesan” más que las estructuras partidarias, y estas no parecen contar con las herramientas que encaminen las demandas actuales, no puede sorprender que se retire la confianza a los partidos y se opte, bien por los mecanismos de la democracia directa, bien por plataformas “emergentes”. Se da una especie de *efecto dominó*: laminada la democracia interna por el propio *personalismo*, se desmovilizan las bases y se aíslan las estructuras, aumenta la polarización y, en última instancia, queda en profundo entredicho la confianza en los propios partidos. Y esta pérdida de confianza se traduce, luego, en una disminución del aprecio *por la democracia misma*, ante la realidad insoslayable de que la relación partido-Estado es cada vez más estrecha. Así, resulta contradictorio preocuparse por los problemas de la democracia y, al tiempo, desdeñar las dificultades que amenazan a sus principales agentes.

Es, pues, fundamental *robustecer* los «jinetes» que dan cuerpo y sentido a la democracia intrapartidaria. Combatir los *personalismos* implica promover la competencia política libre a lo interno de los partidos, reavivar la dinámica mayoría-minoría, incentivar la deliberación, ampliar los espacios de participación y reforzar los canales de comunicación con la ciudadanía. Obviamente, la pujanza de la democracia interna tendría por efecto el apuntalamiento del propio sistema democrático: dado el profundo empalme entre los partidos y el Estado contemporáneo, el fortalecimiento de los mecanismos democráticos a lo interno de los primeros tributaría en provecho del segundo en tanto que irradiaría sobre los poderes públicos la deliberación, el pluralismo y la participación que antes han quedado satisfechas bajo el techo partidario.

Esta es la *proyección garantista* de la democracia interna: como tutela de derechos individuales y, a la vez, acicate de la democratización del poder público. Pero esa garantía solo puede darse de forma efectiva si se incentivan a la vez los cuatro pilares de la democracia intrapartidaria. Solo la «conjunción» de los «cuatro jinetes» puede «promover una actividad intrapartidaria efectiva y revitalizar la movilización partidaria»<sup>52</sup>, lo que redundaría en provecho del sistema en su conjunto. Una mayor vitalidad democrática *hacia dentro* aumenta la legitimidad de los partidos y, consecuentemente, imprime un mayor vigor *hacia fuera*, esto es, hacia

los poderes públicos democráticamente legitimados.

### III. A modo de cierre

La esencia de la democracia interna se conforma por un conjunto de postulados absolutamente fundamentales. El pluralismo, la participación, la rendición de cuentas y la paridad son vectores esenciales para los sistemas democráticos vigentes en el mundo occidental. Hay una sintonía patente entre el germen de la democracia interna y el bagaje conceptual del pensamiento político y democrático vigente. Entiéndase: la democracia intrapartidaria se alimenta de las mismas variables que la democracia contemporánea reproduce en su interior.

Lo anterior podrá parecer una perogrullada, pero ayuda a ilustrar la profunda imbricación que hoy se verifica entre los problemas de la política partidaria y las dificultades de la democracia contemporánea. Entre ambos existe una relación simbiótica que propicia que los vicios de una se reproduzcan en la otra. Por eso, al tiempo de ocuparse y preocuparse por la paleta de problemas que enfrenta la democracia contemporánea, el pensamiento político, filosófico y jurídico ha de prestar atención a las vicisitudes del mundillo partidario. Lo que allí ocurre no puede ser obviado en el diagnóstico a la democracia de nuestro tiempo. Y uno de los remedios que no puede faltar en el recetario es la adopción

de las reformas necesarias para relanzar la democracia interna.

Tampoco puede faltar una apelación al aspecto *cultural* del problema. A fin de cuentas, los «demoníacos productos»<sup>53</sup> de la práctica partidaria no pueden ser combatidos únicamente desde lo formal, desde el Derecho legislado y judicialmente aplicado. La democracia, en todos sus niveles, es también «una

cuestión de *compromiso* personal y colectivo cotidiano»<sup>54</sup>.

En la contienda en pos de la democracia no puede pasarse por alto la lucha contra los impulsos y las pulsiones que alimentan las tendencias oligárquicas y personalistas que ponen en entredicho los cimientos de la democracia. En ellas anida parte de la causa de nuestro problema. Y, como todo lo humano, pueden también corregirse.

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>24</sup> Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, 2ª ed., trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra (Barcelona: Editorial Labor S.A., 1934), p. 11.

<sup>25</sup> Sobre ello ha escrito hace poco Ignacio Sánchez-Cuenca, a propósito del prólogo al más reciente libro de Mariano Torcal. Vid. Mariano Torcal, *De votantes a hooligans: la polarización política en España* (Madrid: Los Libros de la Catarata, 2023).

<sup>26</sup> Con lo que ello implica. Cfr. Riccardo Guastini, «La “constitucionalización” del ordenamiento jurídico: el caso italiano», en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed. (Madrid: Trotta, 2009), pp. 49-73.

<sup>27</sup> Algo similar a lo que David Held ha denominado la «doble democratización» de nuestro tiempo. Cfr. David Held, *Modelos de democracia*, 3ª ed., 5ª reimp. (Madrid: Alianza Editorial, 2016), pp. 388-394.

<sup>28</sup> Como dijo en su momento Lombardi, «los partidos representan el momento, o, por decirlo mejor, la sede en la cual se manifiesta a nivel constitucional la dimensión de lo “político”». Vid. Giorgio Lombardi, «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos» (trad. F. Javier García Roca), *Revista de Estudios Políticos* 27 (mayo-junio, 1982), pp. 7-28, en p. 15.

<sup>29</sup> TSE, sentencia TSE-165-2020 del 13 de enero, párr. 9.21.

<sup>30</sup> He aquí solo una parte de la extensísima literatura que se ha ocupado del asunto: Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, volumen II, 2ª ed. (Santo Domingo: Iusnovum, 2012), pp. 484-490; Belarminio Ramírez Morillo, «Artículo 216», en AA.VV., *Constitución comentada*, 4ª ed. (Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015), pp. 456-459; Flavia Freidenberg, «La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto», en Fernando Sánchez y José Thompson (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006), pp. 91-170; y José de Jesús Orozco Henríquez, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004).

<sup>31</sup> Vid. Robert Michels, «Democracia formal y realidad oligárquica», en Kan Lenk et al, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos* (Barcelona: Anagrama, 1980) (sobre la aclamada ley de hierro de las oligarquías); Juan Linz, «Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas», en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos* (Madrid: Trotta, 2007), pp. 277-306. También: Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. Rafael Agapito Serrano (Madrid: Trotta, 2000), p. 71.

<sup>32</sup> Sobre una y otra cosa, vid: Hans-Jürgen Puhle, «Crisis y cambios de los partidos catch-all», en José Ramón Montero et al, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, cit., pp. 71-100; y Steven B. Wolinetz, «Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas», en José Ramón Montero et al, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, cit., pp. 71-100.

<sup>33</sup> Cfr. Flavio Darío Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, 2ª ed. (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional S.R.L., 2023).

<sup>34</sup> Vid. Eduardo Virgala Foruria, *La regulación jurídica de los partidos políticos* (Santiago de Chile: Olejnik, 2017), pp. 57-130.

<sup>35</sup> Por ilustrarlo de alguna manera, si se exige, como forma de democratización interna, la constitución de asambleas y convenciones que se rijan por la regla de la mayoría, es porque cada miembro, afiliado o directivo tiene el derecho a participar en pie de igualdad en la toma de decisiones del partido.

<sup>36</sup> Piero Ignazi, *Partido y democracia. El desigual camino a la legitimación de los partidos*, trad. María Teresa Casado Rodríguez (Madrid: Alianza Editorial, 2021), pp. 388 y ss.

<sup>37</sup> Se da por descontado el material constitucional. Con todo, es conocido el contenido del artículo 216 de la Constitución dominicana de 2010: «La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son: 1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia; 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular; 3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana».

<sup>38</sup> Vid. TCRD, sentencias TC/0068/13 del 26 de abril, TC/0531/15 del 19 de noviembre, y TC/0441/19 del 10 de octubre.

<sup>39</sup> Cfr. TCRD, sentencia TC/0231/13 del 29 de noviembre.

<sup>40</sup> V. TCRD, sentencias TC/0006/14 del 14 de enero, y TC/0214/19 del 22 de julio.



<sup>41</sup> Vid. TSE, sentencias TSE-045-2019 de fecha 28 de agosto y TSE-003-2021 del 23 de abril.

<sup>42</sup> V. TSE, sentencia TSE-008-2018 del 26 de junio.

<sup>43</sup> Cfr. TSE, sentencias TSE-002-2015 del 24 de febrero, TSE-027-2019 de fecha 7 de agosto, TSE-045-2019 del 28 de agosto y TSE-165-2020 del 13 de enero.

<sup>44</sup> Vid. Torcal, *De votantes a hooligans*, cit., y Estefanía Molina, *El berrinche político* (Barcelona: Editorial Destino, 2021).

<sup>45</sup> El Informe Latinobarómetro 2023 puede ser consultado en línea desde: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> [con acceso el 19-10-2023].

<sup>46</sup> Cfr. Luciano Canfora y Gustavo Zagrebelsky, *La máscara democrática de la oligarquía* (Madrid: Trotta, 2020), p. 33.

<sup>47</sup> Ignazi, cit., pp. 218-225.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 258. Sobre el “efecto Führer” en la dinámica intrapartidaria: Jorge Prats, cit., pp. 489.

<sup>49</sup> Sobre los dos primeros efectos, vid. Ignazi, cit., pp. 261-265. Sobre el vínculo entre los liderazgos contemporáneos y el aumento de la polarización afectiva, vid. Torcal, cit., pp. 97 y ss.

<sup>50</sup> Miguel Ángel Presno Linera, «Algunas claves para una democracia de calidad», en Juan Rodríguez-Drincourt (dir.), *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción* (Pamplona: Aranzadi, 2019), pp. 175-193, en p. 184.

<sup>51</sup> Ignazi, cit., p. 395.

<sup>52</sup> Ignazi, cit., p. 407.

<sup>53</sup> Ignazi, cit., p. 406.

<sup>54</sup> Véronique Champeil-Desplats, «La ciudadanía y la democracia administrativa: ¿nuevos paradigmas para la acción administrativa?», en Rodríguez-Drincourt (dir.), *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción*, cit., pp. 161-173, en p. 172. Cursivas añadidas.



# DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN RELACIÓN CON PRINCIPIOS ELECTORALES Y DEL ESTADO CIVIL: RELACIÓN SINE QUA NON



## GABRIELA MARÍA PÉREZ GUZMÁN

Abogada. Magíster en Procedimiento Civil por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)

Abogada. Magíster en Procedimiento Civil por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y en Derecho Administrativo y Gestión Municipal por la Universidad de Castilla La Mancha (UCLM). Con experiencia tanto en el órgano de Administración Electoral como en el de la Jurisdicción Electoral. Igualmente, cuenta con experiencia en materia de Derecho Civil, Familia y Administrativo.

Además, es articulista en el periódico “Hoy” y en el portal legal Abogadosdq.

**E**l carácter progresivo y no limitativo de los derechos fundamentales ha permitido el reconocimiento de otras prerrogativas que, si bien no están expresamente en la norma constitucional, no menos cierto es que se desprende la titularidad de estos a favor de los ciudadanos a partir del análisis de disposiciones contenidas en la propia Constitución. Esto implica, tal y como consta en el artículo 74 de la Constitución, que los derechos fundamentales no tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza.

Desde esta óptica, han surgido nuevos derechos que procuran proteger al ciudadano frente a los poderes públicos y órganos del Estado; un ejemplo de ello es el derecho a la buena administración.

En ese tenor, una buena administración “es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una administración que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general”<sup>55</sup>.



En efecto, tal y como señala la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública: “el derecho fundamental a la buena administración es una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad,

imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.

A este derecho se le ha dado una triple funcionalidad siendo concebido como derecho, principio y obligación; con el propósito de precautelar los derechos del ciudadano, incluyendo para este fin en su contenido otros derechos, principios y obligaciones, para que sean cumplidos de manera recíproca, tanto por el Estado y sus organismos cuanto, por el ciudadano,

a quien por este medio se le otorga protagonismo o centralidad<sup>56</sup>.

A pesar de que el derecho a la buena administración no se encuentra, a modo literal, como derecho fundamental en la Constitución de República Dominicana, se infiere su existencia y, por ende, su titularidad en favor de los ciudadanos, de la lectura del artículo 138 de nuestra norma constitucional, que consagra lo siguiente: Artículo 138.- *Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.*

El conglomerado de principios que dispone el citado artículo 138 de la Constitución, es lo que define una buena administración y, como tal, lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0322/14:

*Este mandato normativo da existencia actual a lo que se ha configurado como un derecho fundamental nuevo entre nosotros, denominado “derecho al buen gobierno o a la buena administración”. Como tal, el reconocimiento normativo del derecho fundamental a la buena administración ha partido de la Recomendación Núm. R (80) 2, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980, relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas, así como de la jurisprudencia, tanto comunitaria, como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.*

*La jurisprudencia en el ámbito europeo ha ido paulatinamente configurando el contenido de este derecho fundamental a la buena administración «atendiendo a interpretaciones más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una excelente gestión y administración pública en beneficio del conjunto de la población de la Unión Europea»<sup>57</sup>. Este derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales, se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional<sup>58</sup>.*

El derecho a la buena administración no limita su ámbito de aplicación a la Administración Pública, sino que su alcance trasciende a todos los órganos y poderes del Estado. Por ese motivo, la Ley Núm.107-13, Orgánica sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, dispone en su artículo 2: “A los órganos que ejercen función o actividad de naturaleza administrativa en los Poderes Legislativo y Judicial, así como en los órganos y entes de rango constitucional, se aplicarán los principios y reglas de la presente ley, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de los poderes”.

En consecuencia, a la Junta Central Electoral, como órgano encargado de la administración de las elecciones y custodia del Registro Civil por mandato constitucional, también le son aplicables

estos principios. Una prueba de ello es que, tanto la Ley Núm.20-23, Orgánica del Régimen Electoral, como la Ley Núm. 4-23, Orgánica de los Actos del Estado Civil, recogen parte del catálogo de principios que dispone la Ley Núm.107-13.

En esa tesitura, compartimos el criterio de Pedro Salazar, quien estima que los principios constitucionales fundamentales han llegado para quedarse, porque constituyen “los presupuestos que hacen posible la democracia; además, de que se establecen como un vínculo preventivo, que se autoimpone la comunidad para autoprotegerse y, no perder el rumbo<sup>59</sup>.

A su vez, como bien señala Robert Alexy, los principios funcionan como mandatos de optimización de las normas y, por consiguiente, dan coherencia o sentido al sistema normativo y en materias como la electoral operan como parámetro de actuación de los órganos electorales. Además, como criterios interpretativos de esta rama del derecho.

Por este motivo, cuando se cumplen los parámetros que trazan principios constitucionales claves, tales como legalidad, igualdad, transparencia, integridad, inclusión, etc., en adición a los principios propios de la materia electoral como pro-participación; representación; interés nacional; calendarización; pluralismo; certeza electoral; respeto a las minorías, etc., también se asegura el derecho a la buena administración en materia electoral porque el órgano encargado de esta función no realiza análisis aislados del texto constitucional y las leyes, en beneficio de la democracia.

Por otro lado, la Ley núm. 4-23, Orgánica de los Actos del Estado Civil, presenta un nuevo esquema principialista que caracteriza las acciones procesales de los Actos del Estado Civil y que comprometen el actuar de la Junta Central Electoral con la ciudadanía en materia de Registro Civil. Dentro de estos principios coinciden los de carácter constitucional, también recogidos por el legislador en la Ley de Régimen Electoral. Además, se agregan otros principios que comprometen el actuar de la Junta Central Electoral de cara a la ciudadanía, en aras del respeto al derecho a la buena administración. Esto se traduce en la adopción que hace esta ley de principios como celeridad, facilitación y oficiosidad en la prestación de servicios; el respeto a la dignidad humana en los actos relativos al estado civil, así como en la consagración de un enfoque humanista que viene a flexibilizar y mejorar los procesos en materia del estado civil de las personas.

Finalmente, es dable recordar que una garantía constitucional constituye el medio más idóneo para lograr el pleno ejercicio de los derechos cuando han sido vulnerados o desconocidos, objetivo que representa el espíritu de la formulación e incorporación en el ordenamiento jurídico de las garantías; desde esta perspectiva, el derecho a la buena administración pública, al ser pensado para proteger, tutelar o amparar otros derechos, cumple la misma función que una garantía, de ahí su consideración como derecho garantía o derecho instrumental, ya que, por su intermedio se materializa el respeto de los derechos de los ciudadanos consagrados en el ordenamiento jurídico con jerarquía nacional o universal<sup>61</sup>.

Como se observa, los principios generales en materia electoral y del Estado Civil, en compañía del derecho a la buena administración, fungen como una pareja perfecta que no pueden separarse. Esto, en virtud de que unidas garantizan el derecho al debido proceso y a la tutela administrativa efectiva en los procesos que por mandato constitucional le competen.

En resumidas cuentas, este dúo inquebrantable centra su atención en las demandas democráticas de los actores del proceso y responden a las necesidades de la ciudadanía, quienes son los sujetos activos y protagonistas de todo Estado Social y Democrático de Derecho.

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. La buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5167578>

<sup>56</sup> Universidad Regional Autónoma de los Andes. 2023. El alcance del derecho a la buena administración pública en la legislación ecuatoriana. Disponible en: [https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2542-33712022000200069](https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2542-33712022000200069)

<sup>57</sup> RODRÍGUEZ Arana, Jaime. (2011). El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el Derecho Administrativo. En C. M. Ávila Rodríguez y F. Gutiérrez Rodríguez (coordinadores). El derecho a una buena administración y la ética pública. Valencia: Tirant lo Blanch. P. 104

<sup>58</sup> Sentencia TC/0322/14 de fecha 22 de diciembre de 2014. Tribunal Constitucional. Disponible en: [https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/8016/tc-0322\\_14.pdf](https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/8016/tc-0322_14.pdf)

<sup>59</sup> Salazar, Pedro, "Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra" en: Corte, jueces y política, .Ed. Fontamara, México, 2007, pág. 42.

<sup>60</sup> ALEXY, Robert. Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad. Disponible en: <https://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/los-derechos-fundamentales-como-mandatos-de-optimizacion-0/>

<sup>61</sup> Universidad Regional Autónoma de los Andes. 2023. El alcance del derecho a la buena administración pública en la legislación ecuatoriana. Disponible en: [https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2542-33712022000200069](https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2542-33712022000200069)



*¡Contribuyendo a la igualdad y equidad de nuestros colaboradores!*

*¡Tribunal de la Democracia!*



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

**TSElectoral\_RD**



# FACULTAD REGLAMENTARIA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL: PROPUESTA PARA CONSOLIDAR DERECHO ELECTORAL DOMINICANO



## STALIN ALCÁNTARA OSSER

Abogado

Nació el 16 de junio de 1994 en Santo Domingo, República Dominicana. Es egresado de la facultad de derecho de la Universidad Acción Pro Educación y Cultura (UNAPEC), mención cum laude, con maestría en Derecho Administrativo y Tributario en la misma casa de estudios. Actualmente cursa el Máster en Administración y Estudios Electorales en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Inició su ejercicio profesional en la Corte de Apelación del Distrito Nacional, trabajando en el área penal y en lo civil/comercial. Posteriormente, fungió como abogado en el despacho del Juez presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE) y en la Dirección Contenciosa Electoral del indicado órgano. Fue abogado del despacho del presidente de la Junta Central Electoral y actualmente se desempeña como sub-encargado de la Unidad de Sanciones de la indicada institución.

Es autor de diversos artículos y ensayos jurídicos publicados en varios medios de difusión nacional, entre los que podemos señalar: Análisis sobre extinción de dominio y su posible aplicación en la República Dominicana; Control jurisdiccional de las funciones administrativas de los órganos constitucionales autónomos, ambos en la revista Gaceta Judicial; ¿Es posible el recuento de votos en unas elecciones? en el periódico Listín Diario; Junta Central Electoral, admisión de candidaturas y control jurisdiccional en el periódico digital Acento, entre otros.

### I. Introducción

**E**n los últimos treinta años, el marco jurídico electoral ha sido impactado por diversos cambios normativos; unos con miras a reformas integrales, otros motivados por

circunstancias políticas muy específicas. No obstante, sin ánimos de hacer un recorrido pormenorizado sobre el histórico legislativo de lo electoral, es preciso realizar una radiografía de las normas que han contribuido a formar lo que hoy llamamos derecho electoral dominicano.





Iniciamos afirmando que la Ley 5884<sup>62</sup> de 1962, sentó las bases para la construcción de un ordenamiento jurídico con miras a garantizar los derechos políticos electorales de las personas y delimitó las atribuciones de los órganos administrativos electorales;

treinta y cinco años después fue derogada con la promulgación de la Ley 275-97, Electoral de República Dominicana, disposición que duró hasta la aprobación de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral.<sup>63</sup>

De ahí que, pese a la entrada en vigencia de la Constitución de 2010, antes del año 2019, la Administración Electoral continuaba organizando las Asambleas Electorales con una ley de 1997 que no respondía a las realidades del nuevo contexto constitucional y a otras disposiciones normativas como la Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

Así las cosas, este andamiaje normativo, conjuntamente con las Leyes 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, y 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, el Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales, así como aquellos reglamentos dictados por la Administración Electoral a través del ejercicio de su facultad reglamentaria, a grandes rasgos, componen el derecho electoral dominicano en sentido amplio, el cual no es más que el conjunto de “determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de los órganos representativos”<sup>64</sup> de República Dominicana.

Sin embargo, debemos reparar en algo: aquello de que las normas emitidas por la Administración Electoral, mediante la facultad reglamentaria, forman parte del derecho electoral dominicano, es una verdad a medias. Históricamente, a estas normas, que crean procedimientos indispensables para las elecciones, se les ha dado un tratamiento de acto administrativo cifrado en *resoluciones*, impidiendo que permanezcan en el ordenamiento jurídico electoral y sobrevivan

a procesos electorales sucesivos luego de su entrada en vigor; es decir, en cada proceso electoral se debe dictaminar sobre las mismas cuestiones de siempre. Sobre este aspecto es que se concentran estas breves reflexiones y en cómo el correcto ejercicio de esta facultad puede contribuir a la consolidación del derecho electoral dominicano, brindando mayor certeza y seguridad jurídica a sus actores.

## **II. Objeto de la legislación delegada o facultad reglamentaria**

Dado el carácter circunstancial de las relaciones jurídicas, resulta imposible que el legislador pueda prever todos los escenarios probables en un determinado contexto, por lo que ha delegado la facultad de elaborar normas con alcance general a algunos órganos, con el objetivo de «complementar» determinadas disposiciones normativas atinentes a asuntos vinculados con sus competencias<sup>65</sup>. Es por esto que el ejercicio de esta facultad tan privilegiada -y legitimada por el órgano legislativo- debe someterse a un proceso riguroso de elaboración y publicación, siguiendo al pie de la letra lo previsto en los artículos 30 y siguientes de la referida Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

Partiendo de lo anterior, si buscamos una aproximación conceptual del Reglamento como figura jurídica, nos conduce a normas dictadas por la Administración Pública a través de su facultad reglamentaria; esto implica la participación de la

administración en el ordenamiento, dejando de ser únicamente sujeto sometido y mostrando la capacidad de formar, en cierta medida, su propia regulación.<sup>66</sup>

A juicio del máximo intérprete de la Constitución, la facultad reglamentaria o potestad normativa, es la función que:

“...propiamente pertenece al Poder Legislativo; sin embargo, de manera excepcional esta potestad puede resultar atribuida a las otras ramas del poder, incluida aquella en la que se enmarca la Administración, atendiendo a la necesidad de que la misma complete las tareas del legislador a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, en el entendido de que la ley no puede ni debe entrar a regularlo todo. Del universo temático que el legislador tiene que analizar para llevar a cabo la función que la Constitución le encomienda, deriva su imposibilidad práctica a regular todos los detalles que la materialidad de la ley requiera para que se dé cumplimiento efectivo a la norma. De esto surge la denominada potestad reglamentaria, habilitada a la Administración para dictar reglamentos que, en términos generales, se definen como una disposición administrativa de carácter general y de rango inferior a la ley, pero que es auténtico derecho y pasa a integrar el ordenamiento jurídico”.<sup>67</sup>

Para una mejor comprensión del tema, es útil distinguir la figura del *reglamento*, de los *actos administrativos*, siendo estos últimos, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 107-13, “toda declaración unilateral

de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de la función administrativa por una Administración Pública en el ejercicio de sus potestades”. Es en ese sentido que podemos establecer dos distinciones principales: **i)** los *actos administrativos* se agotan en sí mismos, es decir, desaparecen del ordenamiento una vez sus efectos se materializan; y **ii)** los *reglamentos*, en cambio, permanecen en el ordenamiento jurídico y sus efectos normativos son permanentes.

Dicho esto, se hace necesario analizar la vinculación de esta facultad con lo electoral y cómo ha ido evolucionando su fundamento normativo.

### **III. Facultad reglamentaria y Administración Electoral**

Originalmente, la facultad reglamentaria de la Junta Central Electoral viene dada por el artículo 212 de la Constitución de la República, la cual debe ser ejercida de conformidad con el procedimiento para el dictado de normas, respetando los límites impuestos por el principio de juridicidad y que no se desborde en cuestiones no previstas por el legislador, sino únicamente complementando aquellos aspectos que sean necesarios para su efectividad, sin extralimitarse<sup>68</sup>.

En palabras del Tribunal Constitucional dominicano, la facultad reglamentaria de la Administración Electoral:

“... no se limita a la regulación electoral y a los mecanismos de participación, sino

que también abarca al registro civil, así como la cédula de identidad y electoral. Se trata, en consecuencia, de instrumentos imprescindibles para que pueda cumplir con sus cometidos. Los reglamentos que adopta pasan a formar parte del régimen normativo propio y actualizan el ordenamiento jurídico estatal generando derechos y obligaciones”.<sup>69</sup>

Sin embargo, el criterio implementado por la Administración Electoral para el ejercicio de esta facultad ha sido que sus disposiciones solo tienen validez para el proceso electoral para el cual han sido dictadas, es decir, una vez culminan los actos de la elección, cesan los efectos jurídicos de la regulación emitida por el órgano administrativo electoral. Esto, por sí solo, no es compatible con la naturaleza jurídica de los reglamentos, bajo los criterios y parámetros que hemos fijado.

Ahora bien, muchas veces, el pragmatismo logra institucionalizarse, y una muestra de ello es la redacción del derogado artículo 19 de la Ley 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, el cual, señalaba textualmente lo siguiente:

**Artículo 19.- Validez de las disposiciones electorales.** Las disposiciones de carácter electoral que dicte la Junta Central Electoral, atendiendo a sus facultades reglamentarias, se entenderá que tendrán validez para cada proceso en que sean dictadas las mismas<sup>70</sup> de conformidad con la Constitución y las leyes, las cuales serán conocidas y aprobadas por el Pleno de dicha institución e informadas a los partidos

políticos y todos aquellos interesados, por la vía de la notificación correspondiente o la publicación oficial en su página web.

El artículo transcrito era claro en señalar que las disposiciones emanadas de la facultad reglamentaria “solo tendrán validez para cada proceso en que sean dictadas”; esto implica que cada proceso es un *borrón y cuenta nueva* respecto a asuntos tan medulares para la salud democrática del sistema electoral como, por ejemplo, el procedimiento para la selección de candidaturas mediante primarias, o cualesquiera de los otros métodos de selección interna; cuestiones que, bajo el actual esquema legislativo, no tienen un desarrollo suficiente y deben, necesariamente, complementarse con las reglamentaciones pertinentes. Concretamente, esto conlleva que lo que se reglamentó en 2020 no aplica para el 2024, y así sucesivamente.

No obstante, el actual Pleno de la Junta Central Electoral pudo identificar la problemática de la indicada disposición, y en su propuesta de modificación legislativa, propuso su modificación al órgano competente, lo que originó el artículo 337 de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que se lee de la siguiente manera:

**Artículo 337.- Temporalidad de los efectos de los actos administrativos electorales.** Los actos administrativos de carácter electoral que dicte la Junta Central Electoral, atendiendo a su potestad administrativa, se entenderá que

tendrán validez para cada proceso en que sean dictados los mismos de conformidad con la Constitución y las leyes<sup>71</sup>, las cuales serán conocidas y aprobadas por el Pleno de dicha institución e informadas a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos y todos aquellos interesados, por la vía de la notificación correspondiente o la publicación oficial en su página web.

Fíjense que la disposición tiene una redacción muy similar a la anterior, a excepción de que corrige la falencia relativa a que las “disposiciones de carácter electoral emanadas de la facultad reglamentaria solo tienen validez para el proceso en el cual se dicte”, sustituyéndolo por una redacción con mayor grado de especificidad, señalando que “los actos administrativos de carácter electoral que dicte la Junta Central Electoral, atendiendo a su potestad administrativa, tendrán validez para el proceso en que sean dictados”. Esto, sin lugar a dudas, es una oportunidad valiosa para respaldar acciones por parte de la Administración Electoral tendentes a reglamentar aquellas cuestiones que precisan ser complementadas para su aplicación.

A modo enunciativo, algunas de las cuestiones que son definidas a través de resoluciones son: i) la acreditación de delegados ante los colegios electorales; ii) sobre la observación electoral; iii) sobre las fusiones, alianzas y coaliciones; iv) criterio para aplicar la proporción de género; etc... Todo esto, a mi juicio, puede ser condensado en un solo reglamento que recoja cada uno de estos aspectos, salvo

que haya alguno que, por su naturaleza, amerite un tratamiento en específico.

#### IV. Reflexiones finales

Dicho lo anterior, ¿Realmente es necesario que en cada proceso electoral la administración electoral tenga que emitir nuevas reglamentaciones? Considero que depende. Si interviene una novedad legislativa que haga variar la reglamentación vigente, se justifica, por razones obvias, que una nueva reglamentación derogue la anterior.

Por su parte, también se justifica una nueva reglamentación, si en el proceso electoral se manifiestan cuestiones que atenten contra la integridad de las elecciones y la garantía de los derechos políticos electorales, o si se acredita la variación de un factor determinante en las fluctuaciones del contexto político.

En resumidas cuentas, no se trata de ponerle una camisa de fuerza a la administración, lo que se procura es que todos los actores del sistema tengan un mayor grado de certeza y seguridad jurídica en la medida en que se cristalizan las distintas etapas del ciclo electoral.

Esta dinámica crea tensiones fuertes e innecesarias entre los sujetos electorales y la administración electoral, en medio de las complejidades que implica la organización del proceso, lo cual desvía por momentos la atención de lo más importante: la celebración de asambleas electorales

exitosas. A su vez, esto aumenta los conflictos contenciosos electorales, debido al control jurisdiccional que ejerce el Tribunal Superior Electoral en la medida en que estos actos son impugnados luego de su emisión.

Abrir la discusión sobre la posibilidad de elaborar un reglamento de aplicación general de la legislación electoral,

representaría beneficios indiscutibles para la consolidación del derecho electoral dominicano; facilitaría su estudio, y contribuiría a la eficiencia de la gestión administrativa electoral. El autor de este artículo sentiría humilde satisfacción si, al publicarse el mismo, los actores responsables consideraran iniciar su materialización.

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>62</sup> Elaborada con asesoría técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA) y promulgada por el Consejo de Estado, esta legislación estableció el marco legal bajo el cual se celebrarían las primeras elecciones luego de los gobiernos de Rafael Leónidas Trujillo. Disponible en línea: <https://www.opd.org.do/Partidos%20Politico/Modificaciones%20a%20la%205884/5884.pdf>

<sup>63</sup> Pese entrada en vigencia de la Constitución de 2010, duramos hasta el 2019 con una Ley de 1997 que no respondía al contexto constitucional vigente. Vale precisar que la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, fue derogada por la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral.

<sup>64</sup> Diccionario Electoral, Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Diccionario electoral / San José, C. R. : IIDH, 2017, p. 291.

<sup>65</sup> Para ampliar sobre este interesante tema, consúltese: García de Enterría, Eduardo. Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial, Madrid: Civitas, 1998.

<sup>66</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid: Civitas, 2006.

<sup>67</sup> REPÚBLICA DOMINICANA. Tribunal Constitucional, sentencia TC/0415/15, de fecha veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015).

<sup>68</sup> Un dato importante es que la facultad reglamentaria de la Junta Central Electoral no fue dada desde su creación en la Constitución dominicana de 1923, sino que fue consignada en la reforma constitucional de 1927, en su artículo 84.

<sup>69</sup> REPÚBLICA DOMINICANA. Tribunal Constitucional, sentencia TC/0305/14, de fecha veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

<sup>70</sup> Subrayado nuestro.

<sup>71</sup> Subrayado nuestro.

El Tribunal Superior Electoral  
contará con una sede principal  
más equipada para brindar  
a la ciudadanía un  
mejor servicio.



*¡Tribunal de la Democracia!*

 Puedes descargar la versión digital de nuestros boletines trimestrales: [www.tse.do](http://www.tse.do)

TSElectoral\_RD    

# REPÚBLICA DOMINICANA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA



## FRANNY ML. GONZÁLEZ CASTILLO

Licenciado en Derecho

Es licenciado en Derecho cum laude, por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); y Doctor en Derecho sobresaliente cum laude, por la Universidad del País Vasco (UPV), España. Juez del Poder Judicial y profesor en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP) y Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ). Autor de diversos ensayos y artículos científicos y de los libros “La Voluntad del Legislador como Fuente del Intérprete de la Constitución” y “Notas de Ejecución de Sentencias del Tribunal Constitucional”.

**R**epública Dominicana<sup>72</sup> es un Estado<sup>73</sup> con una forma de gobierno representativa<sup>74</sup>, lo cual, ha sido cuestionado<sup>75</sup>, sobre la base de que ha fracasado por haber tenido pocos gobiernos democráticos y muchos despóticos, autoritarios, dictatoriales y caudillistas; además, debido a que han irrespetado las libertades públicas, los derechos fundamentales y no han resuelto los problemas estructurales y elementales del Estado y la sociedad.

Esta forma de gobierno permite comprender que República Dominicana es

un Estado soberano<sup>76</sup>, libre e independiente, por oposición a otras formas de Estados, naciones y territorios colonizados, ocupados y dirigidos por otros Estados.

La Constitución le da soporte a la forma de gobierno representativo del Estado dominicano, cuando expresa:

“Organización del Estado. El pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana”, “Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación





es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes” y “Forma de gobierno. Ninguna

modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo”. (Const. Arts. 1, 4 y 268, 2015).

El constituyente posterior ha sido consecuente con el primer texto normativo de la Constitución, sosteniendo en esencia que el pueblo dominicano se constituyó

en Nación, y este a su vez, en Estado, lo que necesariamente tiene como soporte a la población, un territorio, la soberanía, sus órganos de gobierno y una sociedad, la cual, comparte su historia, las tradiciones, el folklore, su idioma, la música y el paisaje.

La forma de gobierno y democracia representativa o indirecta, de República Dominicana, tiene como característica elemental que el pueblo, teniendo y ostentando el poder político, elige o designa a sus representantes por medio de elecciones, organismos y mecanismos legales, para que actúe en su representación en la toma de decisiones y en las políticas fundamentales.

Esta democracia representativa se expresa por medio de elección libre o por designación, en la que toda persona puede aspirar y llegar a ocupar cualquier función pública, en los puestos disponibles, siempre y cuando cumpla con las condiciones, aptitudes, idoneidad y requisitos.

En este tipo de democracia existe un mandato libre y sin influencia en la toma de decisiones, aunque sí se toman en cuenta para los debates, en mayor o menor medida, las opiniones y recomendaciones del pueblo, así como también, quien ejerza la función estará limitado legal y temporalmente por las políticas fundamentales del Estado.

Sin embargo, una limitación de las referidas políticas del Estado, en este tipo de democracia, lo cual no ocurre con la democracia participativa, es la relativa a pretender cambiar la forma de gobierno, la ideología política del Estado, o cuando

la persona elegida o designada pretenda continuar en el poder por un período distinto al que fue electa o designada.

Hoy por hoy, la democracia representativa o indirecta es la que prácticamente utilizan los Estados modernos, sin perjuicio de que la democracia participativa o directa se integre en ciertos asuntos estatales para mejorar sus condiciones cívicas y ofrecer más confianza en los mecanismos de participación.

El Tribunal Constitucional (caso Ángel Lockward, César Nicolás Melo Matos, Partido Fuerza Nacional Progresista (FNP) y Vinicio A. Castillo Semán, contra la Ley núm. 157-13 y la Resolución núm. 11-2015 de la Junta Central Electoral) se ha referido a la democracia representativa dominicana, cuando sostiene que:

“Puede afirmarse que la disposición atacada viola el principio de soberanía popular, como alegan los accionantes, si se conviene en que este asegura que el poder para decidir los asuntos públicos dimana del pueblo y que este poder puede ser ejercido de forma directa por el propio pueblo o por medio de sus representantes, bajo los términos que prescriben la Constitución y las leyes. Este principio, tal como está consagrado en el artículo 2 de la Constitución, ha sido limitado irrazonablemente por el párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157-13, debido a que coarta el poder del pueblo a elegir de manera directa a los candidatos a senador y diputados de su preferencia, impidiéndole escoger separadamente entre uno y otros.

Al proceder así, es de rigor concluir que esta disposición trasgrede la soberanía popular y, por tanto, el legislador ha excedido, en este caso, los límites de su potestad legislativa”. (T.C., p. 73-74, 2016).

Puede apreciarse, en el caso anterior, que las partes accionantes cuestionan la constitucionalidad de la Ley núm. 157-13 y la resolución de la Junta Central Electoral, por el hecho de violar el principio del voto directo, al asignarle votos al partido y no sólo al candidato, así como el voto al diputado que, en ese momento específico, arrastraba al senador de su partido; además, cuestionan dicha ley por violar el principio de representación de las minorías en las circunscripciones electorales binominales.

En esta decisión sobre el control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que el legislador violó el principio de soberanía popular, regulado por el artículo 2 de la Constitución, con el entonces denominado voto de arrastre.

El tribunal también señala que el poder de decidir los asuntos públicos proviene del pueblo y este poder puede ser ejercido de forma directa por el propio pueblo o por medio de sus representantes; por lo que, ese poder fue limitado irrazonablemente por el legislador, al coartar el poder del pueblo para elegir de manera directa a los candidatos a senador y diputados de su preferencia.

Por lo dicho, para comprender la forma de gobierno representativa de República Dominicana, se debe tener presente que su nombre y estructura fue instituido por la doctrina duartiana<sup>78</sup>, bajo una organización política y forma de gobierno que han llegado a convertirse en esencialmente civil, republicana, democrática y representativa.

Este principio representativo se enmarca en que el poder político originario y la voluntad popular pueden ejercerse de manera indirecta y ser delegados por medio de personas e instituciones estatales que actúan en representación de las demás personas, en las políticas fundamentales del Estado.<sup>79</sup>

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>72</sup> El nombre de República Dominicana fue concebido y propuesto originalmente por Juan Pablo Duarte, padre fundador de la República, antes de la independencia nacional, cuando en el artículo 6 del proyecto de su Ley Fundamental, de la que sería la primera Constitución del nuevo Estado, expresó “La Ley Suprema del pueblo dominicano, es y será siempre su existencia política como nación libre e independiente de toda dominación, protectorado, intervención e influencia extranjera, cual la concibieran los fundadores de nuestra asociación política al decir (el 16 de julio de 1838) “Dios, Patria y Libertad, República Dominicana”. Por otra parte, ese nombre de República Dominicana no figuraba como tal y expresamente en la Independencia Efímera de 1821, sustentada en el Acta Constitutiva del Gobierno Provisional del Estado Independiente, de fecha 01 de diciembre de 1821, redactada por el presidente provisional del nuevo Estado, José Núñez de Cáceres. Es importante mencionar que al culminar la Segunda Guerra Mundial fue firmada y aprobada la Carta de San Francisco, el 26 de junio de 1945, entrando en vigor el 24 de octubre del mismo año, por 51 países, por medio de la cual fue creada la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los cuales se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar las relaciones de amistad, promover el progreso social, mejorar el nivel de vida y proteger los derechos humanos. La fecha de admisión de República Dominicana, como Estado miembro de Naciones Unidas, es el 24 de octubre del año 1945, la misma fecha en la que entra en vigor el instrumento internacional.

<sup>73</sup> No deben dejarse de lado las denominadas ciudades-estados de la Grecia antigua, las cuales, implicaban aquellas ciudades que por su naturaleza conformaban la totalidad del territorio para constituirse como Estado en la Grecia antigua. En la época moderna se puede apreciar varias ciudades-estados. Tales son los casos de Mónaco; Singapur; El Vaticano; Andorra; Liechtenstein; Malta y San Marino. Para ampliar la información en este aspecto, consultar en: BOSCH. J. (2005). El Estado, sus orígenes y Desarrollo, 4ª edición, Santo Domingo de Guzmán: Alfa & Omega, p. 24-35. Debe mencionarse que el Estado

de San Marino, oficialmente llamado La Serenísima República de San Marino, es considerado el Estado soberano más antiguo del mundo, independizado del Imperio Romano y fundado el 03 de septiembre del año 301, lo que implica una historia de 1720 años, tal como lo señala el profesor Miller, en el sentido de “The Republic of San Marino, the oldest and smallest in the world... The legendary origin of this tiny state is described in the Acta Sanctorum, the authors of which based their account on two manuscripts and three printed lives of the saint from whom San Marino derives its name... These accounts, even the earliest of which was written some centuries after the events recorded, are a mixture of fables and miracles, but perhaps contain some grains of fact. According to the most probable version, two friends, Marinus and Leo, natives of the Dalmatian island of Arbe, crossed the Adriatic soon after the middle of the fourth century of our era, and settled at Rimini on the Italian coast...”. Consultar en: MILLER., W. (julio de 1901). «The Republic of San Marino». The American Historical Review, vol. 6, núm. 4 (en línea), Inglaterra: Oxford University Press, pp. 633-649. Asimismo, se debe señalar que San Marino es uno de tres Estados modernos y existentes considerados como enclavados; es decir, que su territorio se encuentra completamente rodeado por un solo país y sin acceso directo al mar. En su caso, está rodeado por la República Italiana, país europeo. Los otros dos Estados son El Vaticano, oficialmente llamado Estado de la Ciudad del Vaticano, el cual también está rodeado por la República Italiana; y, Lesoto, oficialmente llamado Reino de Lesotho, el cual se encuentra rodeado totalmente por la República de Sudáfrica, país africano.

<sup>74</sup> Para ampliar la información sobre la democracia, fundamentos, características y tipos de democracias, consultar en: MACPHERSON, C. B. (2009). La democracia liberal y su época, trad. Fernando Santos Fontenla, 1ª edición, 1ª reimpresión en el área de las ciencias sociales, Madrid: Alianza; y, SARTORI, G. (2009). La Democracia en 30 Lecciones, trad. Alejandro Pradera, Madrid: Taurus.

<sup>75</sup> La discusión sobre la forma de gobierno representativa se sitúa, por un lado, en el abogado y político PEÑA GOMEZ (2002), quien, reconoce la legalidad, legitimidad y autenticidad de la democracia representativa del Estado dominicano; pero, advierte el fracaso de esta forma de gobierno, por el hecho de que los periodos de gobiernos democráticos han sido breves y han concluido por la violencia antijurídica, en el caciquismo y en la acción de la oligarquía y el imperialismo. (p. 156, 183). Y, por otro lado, en el profesor JORGE PRATS (2016), quien señala que la representación política tiene como punto de partida la soberanía popular y esta conduce al gobierno representativo, lo que implica que la democracia del Estado dominicano “es representativa ...y no podía ser de otro modo, debido a que la democracia participativa es un ideal irreal que carece de posibilidades de realización”. (p. 9, 602).

<sup>76</sup> La palabra soberanía es polisémica debido a que puede referirse a la soberanía del Estado, soberanía del pueblo, soberanía nacional, soberanía alimentaria, soberanía democrática, soberanía energética, soberanía de la Constitución, soberanía tributaria, soberanía aduanera, soberanía financiera, entre otras, las cuales, constituyen cualidades propias y poder de decisión y regulación en cada caso.

<sup>77</sup> Los conceptos “libre e independiente” utilizados para referirse a los Estados, parecen sin sentidos y contradictorios, debido a que, si se trata de un Estado, el mismo debe ser libre e independiente. Lo propio ocurre cuando se menciona al “Estado soberano”.

<sup>78</sup> Se refiere a la ideología política y estatal concebida por don Juan Pablo Duarte, padre fundador de República Dominicana.

<sup>79</sup> El Estado dominicano desde su fundación e independencia optó por la forma de gobierno republicana, no por la forma monárquica, en el entendido de que quien ejerce la función de máxima representación y dirige el Estado, no tiene derecho a ejercer el cargo por sí mismo, por el linaje, por la herencia o de pleno de derecho, sino que debe someterse a una elección electoral, directa o indirecta, en base al tipo de democracia, formas de gobierno y sistema político. Esa intención legislativa del constituyente se advierte en la página cuatro del Informe de la Comisión Encargada de Redactar la Constitución del 06 de noviembre de 1844, donde expresa que la monarquía no era adaptable al nuevo Estado, sin perjuicio de que no argumenta y justifica el por qué no era adaptable esa forma de gobierno, dejando de lado que en ese momento el país se independizaba de un país vecino, con un sistema de gobierno semipresidencial o semiparlamentario, donde existe un presidente, un primer ministro y un gabinete, los cuales, conforman la estructura en la dirección del Estado. Previo al Informe de la referida Comisión, la forma de gobierno republicana fue prevista por el profesor José Núñez de Cáceres, en su Independencia Efímera de 1821, estableciéndola en el artículo 1 del Acta Constitutiva del Gobierno Provisional del Estado Independiente, de fecha 01 de diciembre de 1821. Asimismo, fue preelegida esta forma de gobierno republicana por el padre fundador de la república, Juan Pablo Duarte, estableciéndola en el artículo 26 de su proyecto de Ley Fundamental (Constitución), para el nuevo Estado proclamado el 27 de febrero de 1844, así como también, fue establecida en la parte in fine del Manifiesto del 16 de enero de 1844. Luego del Informe de la Comisión Encargada de Redactar la Constitución del 06 de noviembre de 1844, la forma de gobierno republicana fue instituida en el artículo 1 de la Constitución del 06 de noviembre de 1844. Para comprender mejor la voluntad del legislador o la intención legislativa. Consultar en: GONZÁLEZ CASTILLO, F. M. (2012). La Voluntad del Legislador como Fuente del Intérprete de la Constitución, Santo Domingo de Guzmán: Ediciones Jurídicas Trajano Potentini.

## BIBLIOGRAFÍA:

- BOSCH, J. (2012). El Estado, sus orígenes y Desarrollo, 4ª edición, Santo Domingo de Guzmán: Alfa & Omega.
- CONSTITUCION POLÍTICA de República Dominicana (13 de junio de 2015). Gaceta Oficial 10805. 10 de julio de 2015, Santo Domingo de Guzmán: Asamblea Nacional Revisora.
- GONZÁLEZ CASTILLO, F. M. (2012). La Voluntad del Legislador como Fuente del Intérprete de la Constitución, Santo Domingo de Guzmán: Ediciones Jurídicas Trajano Potentini.
- JORGE PRATS, E. (2016). Derecho Constitucional, vol. I, Caracas: Fundación Editorial Jurídica Venezolana.
- MACPHERSON, C. B. (2009). La democracia liberal y su época, trad. Fernando Santos Fontenla, 1ª edición, 1ª reimpresión, Madrid: Alianza.
- PEÑA GÓMEZ, J. F. (2002). Fracaso de la Democracia Representativa a la luz del Derecho Constitucional, Santo Domingo de Guzmán: Manatí.
- SARTORI, G. (2009). La Democracia en 30 Lecciones, trad. Alejandro Pradera, Madrid: Taurus.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL de República Dominicana (2019). Sentencia núm. TC/0375/19 de los expedientes núm. TC-01-2014-0030, TC-01-2016-0034, TC-01-2017-0022 y TC-01-2018-0039. Ángel Lockward; César Nicolás Melo Matos; Partido Fuerza Nacional Progresista (FNP); Vinicio A. Castillo Semán; Josefina Guerrero; Andrés Nicolás Contreras; Yeralda Nicolasa Contreras; Rosanna Natalie Contreras Guerrero; Juan Isidro Montás Francisco y Rudy Bonaparte, contra la Ley núm. 157-13, del veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013) y la Resolución núm. 11-2015, dictada el dos (2) de octubre de dos mil quince (2015) por la Junta Central Electoral. 19 de septiembre del año 2019. Recuperada de: <https://tribunalsitostorage.blob.core.windows.net/media/20417/sentencia-tc-0375-19-c.pdf>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL de República Dominicana (2016). Sentencia núm. TC/0559/16 del expediente núm. TC-04-2012-0066. Rafael Bienvenido Percival Peña contra la Sentencia núm. 15, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciocho (18) de enero de dos mil doce (2012). Recuperada de: <https://tribunalsitostorage.blob.core.windows.net/media/9287/sentencia-tc-0559-16-c.pdf>

UN APORTE AL  
FORTALECIMIENTO  
DE LA DEMOCRACIA.



*¡Tribunal de la Democracia!*



Consulta más sobre nuestras publicaciones accedendo a nuestro portal: [www.tse.do](http://www.tse.do)

TSElectoral\_RD



# DEMOCRACIA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: REFLEXIONES A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO ELECTORAL



## KARINA NOELIA ESPINAL OVALLE

Abogada Ayudante de La Dirección Contenciosa Electoral

Es egresada de la carrera de Derecho, mención derechos humanos y justicia social, de la Universidad Iberoamericana (UNIBE). Cursó maestría en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y actualmente es maestrante en el programa de Derecho Electoral y Partidos Políticos de la Universidad Castilla La Mancha (UCL). La Licenciada Espinal es coautora de la obra “Jurisprudencia del Tribunal Superior Electoral 2019-2020”. Además, es articulista de temas electorales y ha sido panelista, así como docente en derecho electoral. Obtuvo el primer lugar en el Concurso Nacional de Ensayo, Democracia e Identidad 2022, organizado por la Junta Central Electoral (JCE), con el trabajo: “Compatibilidad de las Medidas Afirmativas en Materia de Derechos Políticos de la Mujer, adoptados por el Estado dominicano, de cara al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Ha participado como observadora internacional de elecciones en diversos procesos de América Latina entre los años 2021 y 2023.

La libertad de expresión es uno de los fundamentos primordiales en los que se basan los sistemas democráticos actuales y permite que las ideas fluyan libremente, fomentando el diálogo político. Solozábal Echavarría plantea una doble dimensión del derecho a la libertad de expresión: (i) la dimensión subjetiva, que se refiere al valor para el desarrollo individual de la persona, esencialmente la dignidad

humana; y (ii) la faceta objetiva, en tanto la libertad de expresión es ineludible para el funcionamiento adecuado de un sistema político democrático<sup>80</sup>. Esta última visión considera la importancia de los derechos individuales como instituciones fundamentales del Estado, sin perder de vista su relación con la democracia.

Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales no se limitan a ser normas



constitucionales que establecen derechos subjetivos públicos, sino que también son órdenes vitales y funcionales de la democracia. Uno de los derechos de mayor relevancia para el funcionamiento de la democracia es, sin duda, la libertad de expresión, pues permite el libre flujo de ideas e informaciones sobre los asuntos que viabilizan una deliberación política vibrante, expansiva, participativa y de calidad, todo lo cual, encauza en términos constitucionalmente admisibles la necesaria participación ciudadana que ha

de privilegiarse en la deliberación de los asuntos públicos.

La libertad de expresión es un elemento fundamental e inseparable del orden democrático, ya que esta última no puede existir sin el libre intercambio de ideas y la posibilidad de que la disidencia se manifieste plenamente<sup>81</sup>. En este sentido, la libertad de expresión se considera un valor primario y fundamental del orden público democrático, ya que es esencial para garantizar que las opiniones y los

puntos de vista de toda la ciudadanía sean escuchados y considerados en el debate público, siendo un medio indispensable fomentar el debate por parte de las minorías, oponentes políticos y la sociedad civil.

Específicamente, las expresiones políticas generan discusiones en los medios de comunicación, redes sociales y otras vías, con el fin de persuadir, informar o influir en la opinión pública sobre temas de interés. Este tipo de discursos es considerado una expresión especialmente protegida por el derecho a la libertad de expresión. En este contexto, se reconoce que los individuos tienen el derecho fundamental de expresar sus opiniones políticas, participar en debates públicos y criticar a los funcionarios públicos y candidaturas electorales. El papel crucial de la libertad de expresión, en ese contexto, permite la formación de opiniones informadas por toda la comunidad.

Enfocándonos en República Dominicana, la libertad de expresión e información está consagrada como derecho fundamental en el artículo 49 de la Constitución y regulado en más detalles en la Ley núm. 6132 de Expresión y Difusión del Pensamiento, de 1962, norma esta última que complementa la protección constitucional y establece medidas específicas para garantizar el ejercicio del derecho que nos ocupa, especialmente en el ámbito de la prensa. Más allá del texto constitucional, las legislaciones que inciden en mayor medida en la expresión de discursos políticos son la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos; y, la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen

Electoral. A partir de aquí, interesa de forma especial abordar las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional que de forma directa han reflexionado sobre la protección y garantía de la libertad de expresión en el contexto de la competencia electoral en República Dominicana.

En ese tenor, conviene referir, en primer lugar, la sentencia TC/0092/19, de fecha 21 de mayo de 2019. A través de ella, el Tribunal Constitucional estatuyó sobre una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, ya referida, que establecía:

Artículo 44.- Propaganda prohibida en el período de precampaña. Durante el período de precampaña o campaña interna, queda prohibido:

6) La difusión de mensajes negativos a través de las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos será sancionada conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley No.53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología.

Para el Tribunal Constitucional, el artículo atacado en inconstitucionalidad entorpece el debate democrático respecto a las candidaturas que optan por un puesto electivo, pues su redacción conduce a una censura previa implícita. El argumento está sustentado en que dicha norma puede generar efectos similares a la censura previa al desincentivar a las personas a que participen de los debates en línea por temor a la aplicación de sanciones desproporcionadas. La incertidumbre sobre la aplicación de la norma puede inducir a la ciudadanía a abstenerse de realizar una conducta social



deseada. En síntesis, esta sentencia llama la atención sobre la necesidad de una regulación precisa que no desincentive el debate y la crítica política en tiempos electorales y en las redes sociales, ya que estos son elementos fundamentales para la formación de una opinión pública informada y el fortalecimiento de la democracia.

Las decisiones relevantes por varias razones, siendo una de ellas el reconocimiento expreso por parte del Tribunal sobre la naturaleza trascendental que en la comunicación contemporánea poseen las redes sociales. Los jueces constitucionales sostienen que dichas plataformas son espacios al alcance de muchas personas para expresar sus pensamientos e intercambiar opiniones e información de manera rápida y a bajo costo. Además, la Alta Corte constitucional estableció que el discurso público ya no está exclusivamente controlado por el Estado o los profesionales de la comunicación a través de los medios tradicionales, gracias a las redes sociales. Esa circunstancia ha generado una deliberación pública más plural y abierta sobre temas de interés que debe estar libre de represalias desproporcionadas.

A pesar de destacar las bondades de las redes sociales para el sostenimiento de la democracia, los jueces constitucionales han advertido que la libertad de expresión puede desbordarse y utilizarse como plataforma para promover campañas sucias. Estos discursos pueden distorsionar la democracia, pero las soluciones que se utilicen para limitar estas expresiones deben responder al criterio de proporcionalidad, lo que a su juicio no

sucedía con el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18 y, por ello, declaró su inconstitucionalidad.

Por su lado, la sentencia TC/0441/19, de fecha 10 de octubre de 2019, decidió la acción directa de inconstitucionalidad contra el acápite 4 del artículo 44 de la Ley núm. 33-18. Este artículo disponía textualmente que:

Toda propaganda política que se fundamente, haga referencia o pueda percibirse de manera negativa, irrespetuosa o contraria a los principios, costumbres y valores culturales de la comunidad local, regional o nacional, en el orden religioso, racial, de preferencia sexual, o de cualquier otra naturaleza que contravenga las buenas costumbres.

La mayoría calificada de los jueces constitucionales lo estimó contrario al ejercicio de la libertad de expresión e información y, por tanto, al artículo 49 de la Constitución. Consideraron, concretamente, que la disposición legal impugnada limitaba indebidamente la libertad de expresión en la etapa de precampaña electoral y, ello, no podía tener lugar en el ecosistema jurídico dominicano. La sentencia estableció textualmente que:

(...) En este sentido, la percepción no se basa en supuestos objetivos, pues no son constitucionalmente válidas las prohibiciones relativas a la difusión del pensamiento al margen de las limitaciones que la propia Constitución y las demás normas del bloque de constitucionalidad

establecen para preservar los derechos al honor o la reputación, a la intimidad, a la dignidad y a la moral de las personas, así como a la seguridad nacional, al orden público, a la salud y a la moral pública, ya que, fuera de esos casos, la expresión y difusión del pensamiento debe ser ejercida con libertad y sin censura previa. Por todo lo anteriormente dicho, este tribunal entiende que el acápite 4 del artículo 44 de la Ley núm. 33-18 es contrario al ejercicio de la libertad de expresión es información y, por tanto, al artículo 49 de la Constitución.

El precedente anterior establece que limitar la difusión de propaganda en base a un criterio de percepción negativo de un mensaje no se basa en supuestos objetivos, sino en las impresiones que el afectado puede apreciar. Esta regulación estaba al margen de las limitaciones a la libertad de expresión que propone la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad para preservar los derechos de las personas, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública.

La sentencia refuerza la importancia de proteger la libertad de expresión como un derecho fundamental y destaca que las limitaciones a este derecho deben estar justificadas por razones constitucionales válidas. Además, se enfatiza que cualquier restricción a la libertad de expresión debe ser cuidadosamente evaluada para asegurar que no infrinja derechos constitucionales de las personas. En resumen, este precedente subraya la necesidad de equilibrar la libertad de expresión con la protección de otros derechos constitucionales y valores importantes,

para asegurar un adecuado ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

La tercera sentencia por rescatar en este análisis es la decisión marcada con el núm. TC/0052/22, de fecha 22 de febrero de 2022, que declaró la inconstitucionalidad del numeral 7 del artículo 44 de la Ley núm. 33-18, que disponía la prohibición de precampaña electoral a través de los medios de comunicación y publicidad externa, durante ese período del calendario electoral. Esta prohibición limitaba el derecho de los electores a someter las precandidaturas al escrutinio público y participar en debates e intercambios de ideas. A juicio del Tribunal Constitucional, semejante norma no supera el test de *razonabilidad* que deriva de los artículos 401.5 y 74.2 de la Constitución.

Estas decisiones nos permiten reflexionar que, la libertad de expresión tiene implicaciones significativas que deben considerarse para garantizar elecciones libres y, agregamos, en consecuencia, el funcionamiento adecuado de la democracia. Según lo constatado, la libertad de expresión posibilita la construcción de la opinión pública, la confrontación de ideas y el ejercicio de las críticas a las precandidaturas y candidaturas electorales, así como a los funcionarios públicos. La idea de la libertad de expresión en un entorno democrático implica que las decisiones en las que participe la ciudadanía sean el fruto de un debate libre, abierto y plural, y de las discusiones que permiten precisamente el ejercicio de la libertad de expresión e información. La participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público la hace parte del proceso político.

En el contexto del período electoral, la libertad de expresión debe alcanzar niveles de protección aún mayores con el fin de asumir la decisión electoral en condiciones de libertad. Así que, la libertad de expresión y la celebración de elecciones están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente<sup>82</sup>. Por lo tanto, es especialmente importante que, en un sistema democrático durante el período de las elecciones, las opiniones e información de todo tipo, puedan circular libremente para que se propicie un intercambio fructífero de ideas.

Desde esta perspectiva, la democracia es un sistema en el cual la comunidad política decide conjuntamente las reglas que regirán su vida. Este autogobierno requiere que los ciudadanos se involucren en un proceso epistemológico para encontrar las mejores respuestas a los problemas públicos. Esta búsqueda se enriquece cuando hay un intercambio diverso y representativo de ideas y perspectivas que refleje la diversidad de puntos de vista en la sociedad y el pluralismo político. Sin embargo, el problema radica en que, si el debate público se empobrece o es limitado fuera de los parámetros constitucionales, el sistema político no funcionará adecuadamente y las decisiones colectivas serán de menor calidad.

A pesar de que la libertad de expresión es un componente clave en la construcción

de una sociedad libre, justa y democrática, también puede ser objeto de controversias y tensiones, especialmente en momentos de alta polarización electoral. En estos casos, es importante que la ciudadanía pueda expresar sus opiniones de manera respetuosa y constructiva, sin recurrir a la violencia o la discriminación. De tal modo que, el discurso político en las sociedades democráticas es un elemento esencial para el funcionamiento de la democracia, pero también debe ser objeto de un debate crítico y civilizado, con el objetivo de garantizar la inclusión y participación de toda la ciudadanía en la vida política.

En pocas palabras, la libertad de expresión juega un papel fundamental por considerarse un elemento del funcionamiento y legitimidad del sistema democrático, y en su ausencia y, en especial en época electoral, no puede hablarse, con propiedad, de Estado democrático o Estado constitucional. Así que, las sociedades deben encontrar un equilibrio y preservar la libertad de expresión, ajustando las reglas del juego democrático allí donde sea necesario y en todo caso en que resulte constitucionalmente conveniente, en aras de garantizar mayor participación, principalmente en el ámbito político. En definitiva, la democracia no puede funcionar sin el involucramiento activo de la ciudadanía, y la libertad de expresión es esencial para asegurarla.

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>80</sup> Juan José Solozábal Echavarría, “La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. 1991, 78.

<sup>81</sup> Eduardo Jorge Prats, *Derecho Constitucional* (Santo Domingo: Ius Novum, 2013), v. II, 185-186.

<sup>82</sup> STEDH. Caso Bowman contra Reino Unido, 19 de febrero de 1998, párrafo 42.

# JURISPRUDENCIA Y PRECEDENTE: AUTORIDAD DECISIONES CONTENCIOSAS ELECTORALES



## NIKAURIS BÁEZ RAMÍREZ

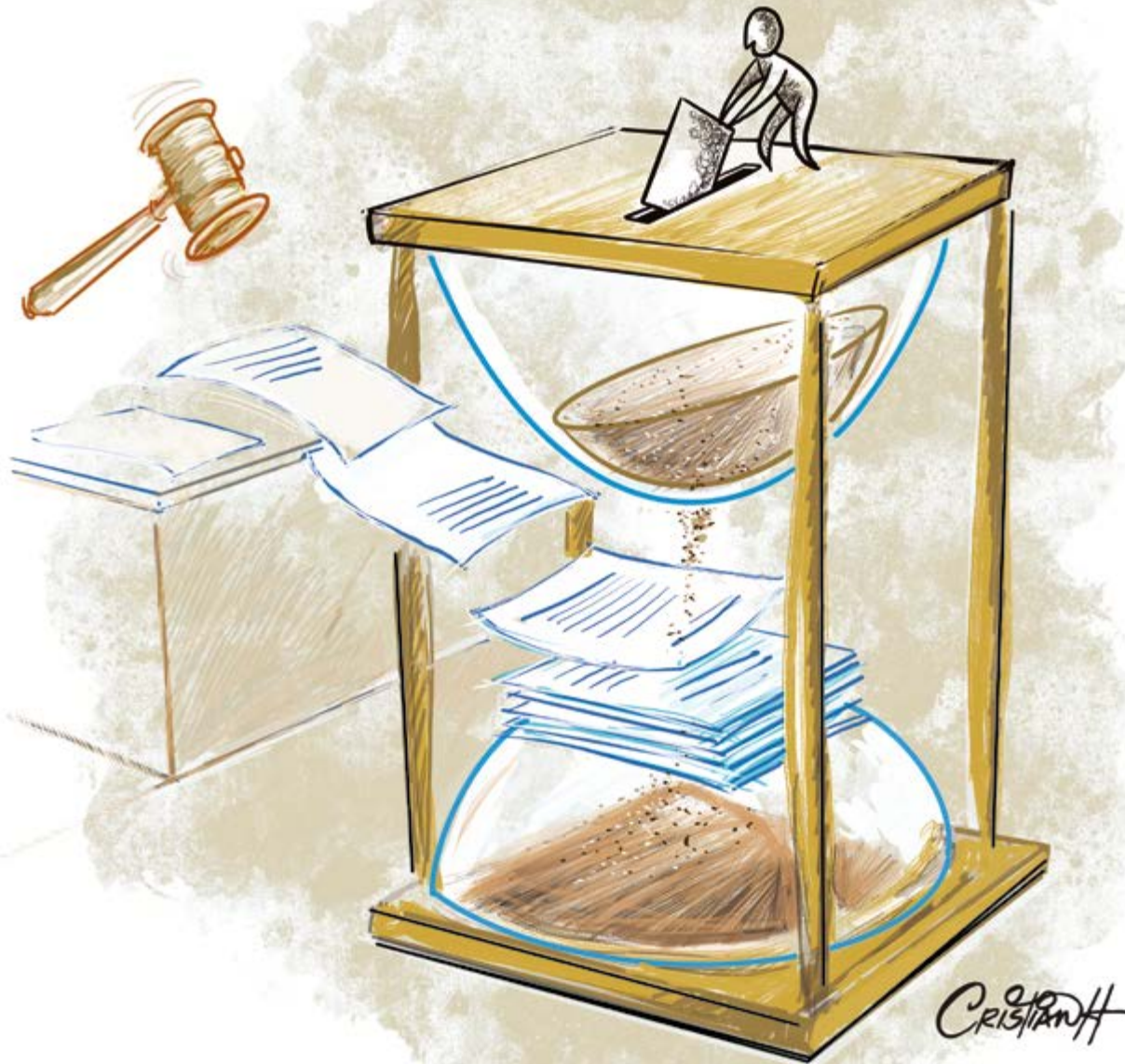
Abogada

Abogada. Cursó maestría en Alta Gerencia en Partidos Políticos en la Universidad Católica Santo Domingo (UCSD); Maestranda en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), académica, jurista, experta en derecho constitucional y electoral, articulista preocupada por la protección de los derechos fundamentales, el debido procedimiento administrativo y la corrección funcional orgánica de la Administración Pública. Con experiencia laboral tanto en la jurisdicción contenciosa electoral como en la administración electoral de República Dominicana.

**E**n un artículo titulado “Precedente Electoral - ¿Vinculante? ¿A Quién?”, exploré la interrogante sobre si existían fundamentos para considerar que la justicia electoral establece precedentes con carácter vinculante para los actores electorales, incluyendo, por supuesto, a la Junta Central Electoral. Es decir, si se le puede dar tratamiento a las sentencias electorales del Tribunal Superior Electoral de auténticos precedentes, para asegurar la estabilidad

y consistencia del sistema electoral en su conjunto. Este enfoque implica valorar la justicia electoral no solo en función de la defensa de derechos político-electorales, sino también como mecanismo institucional para la estabilidad del propio sistema<sup>84</sup>.

Las objeciones hacia la posible naturaleza vinculante de las decisiones del Tribunal Superior Electoral, por parte de la doctrina local, se fundamentan



en la falta de disposición normativa que les otorgue carácter de precedente. Además, se argumenta que la decisión solo impacta el caso concreto analizado, careciendo de un alcance *ultra partes* y de carácter normativo. A juicio de parte de la doctrina local, la afirmación de que constituyen precedentes, se debe a la aparente confusión entre jurisprudencia y

precedente, sugiriendo que las decisiones del TSE resultarían, cuando más, jurisprudencia<sup>85</sup>. Por lo tanto, no existe algo llamado “precedente electoral”<sup>86</sup>, sino que se trata, en puridad, de un uso alegre y disociado del término.

Las objeciones obligan a distinguir, *prima facie*, la jurisprudencia del precedente.

Se subraya que los conceptos utilizados por la doctrina para definir ambos son diversos, tanto desde una perspectiva teórica sustantiva como en la evaluación práctica de su formulación y efectos. Esta diversidad impide una aplicación o exportación *mutatis mutandis* al sistema normativo de República Dominicana, pues se correría el riesgo de no desarrollar una teoría constitucionalmente adecuada a la Constitución dominicana, en la que se ignoren las particularidades dogmáticas y orgánicas de nuestro sistema jurídico y, por tanto, se comprometa la validez del análisis resultante.

Con el propósito de aportar una aproximación conceptual desde la perspectiva teoría sustantiva de la jurisprudencia, se destaca que esta se considera una fuente primaria y formal del derecho. Es fuente primaria en la medida que se considera un poder social dentro del ordenamiento jurídico al cual se le reconoce la posibilidad de producir normas jurídicas. Es fuente formal, debido a que se trata de una forma a través de la cual se manifiesta o se crea el derecho<sup>87</sup>. En cualquier caso, se le atribuye a la jurisprudencia el valor de interpretar las normas legales y, producto de su ejercicio hermenéutico, innovar. Se predica de la jurisprudencia su obligatoriedad para las partes envueltas en la litis y el tribunal que la emite, a cuyo criterio estaría vinculado para resolver casos ulteriores de similar naturaleza.

Sin embargo, el principio de *Stare Decisis* (“asumir lo que ha sido decidido”)

es el que esencialmente identifica a la doctrina del precedente<sup>88</sup>. El precedente no es más que el principio de derecho aplicado para decidir un caso y que se mantiene para que el mismo juez, u otros, apliquen idéntico principio a casos análogos<sup>89</sup>. En República Dominicana, por mandato del artículo 184 de la Constitución, las decisiones del Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos.

La Constitución dominicana, a diferencia de otros sistemas jurídicos, reconoce toda decisión del Tribunal Constitucional que constituya, naturalmente, su *ratio decidendi*, como precedente vinculante. Se descarta, de entrada, cualquier discusión sobre (i) precedente persuasivo; (ii) quórum para consideración de precedente; (iii) reiteración de la *ratio* para la clasificación como precedente, y (iv) la necesidad de especificación expresa por parte del Tribunal de qué constituye de la decisión la *ratio decidendi*, dejando la fijación de este aspecto a la interpretación.

Fijado lo anterior, es oportuno dejar constancia de que el carácter normativo reprochado a las sentencias del Tribunal Superior Electoral, según parte de la doctrina local, cede bajo la propia consideración de esa parte de la doctrina que las cataloga como jurisprudencia. El juez -y no solo el electoral- no se limita a la subsunción normativa, pues su papel interpretativo no es reducido al silogismo, sino que sus interpretaciones sobre disposiciones legales pueden atenuar y

complementar el alcance de un precepto legal. De ahí que, bajo la consideración de precedente o jurisprudencia, las sentencias electorales no carecerían de cierto sentido normativo.

No obstante, la advertencia sobre el alcance, *ultra partes o inter partes*, sigue siendo pertinente, pues, en rigor, el carácter *erga omnes* solo es atribuible al precedente. De modo que, en estricto sentido, el efecto normativo del precedente no se limitaría al caso concreto, sino que tendría un alcance *ultra partes*. Así, el precedente se distinguiría de la jurisprudencia en su vinculatoriedad y obligatoriedad para todos los poderes públicos. La inobservancia o violación del precedente conlleva la nulidad absoluta del acto jurídico presuntamente violatorio.

En este contexto, es relevante realizar varias precisiones. En mi primera exposición sobre el tema, argumenté que, al ser los actos electorales controlados en principio por el Tribunal Superior Electoral, y considerando su criterio conocido, los actores electorales estaban de alguna manera sujetos a dicho criterio, estableciendo así un efecto *ultra partes*. Esta sujeción se debía a que el control se llevaría a cabo en la misma jurisdicción y, al estar vinculado a su propio criterio, los actores podrían verse afectados por la modificación del acto en cuestión que no se ajustara al criterio preexistente. En apariencia, estoy haciendo referencia a un razonamiento sofista de consecuencia de hechos, ya que en realidad parecería

que estoy recurriendo al carácter de la jurisprudencia (obligatoria para el Tribunal) para atribuirle la naturaleza de precedente a las decisiones contenciosas electorales.

Asimismo, de la primera entrega, podría interpretarse que banalizó la naturaleza obligatoria del precedente al mencionar la posibilidad de que la administración electoral pueda “distinguir” el precedente. Esta distinción que establecí, la hice en respeto a sus atribuciones administrativas; mutabilidad del sistema político y sus necesidades, así como -lo que sería más obvio- por cambios legislativos, impidiendo la petrificación de la actividad administrativa.

En el sentido anterior, tal distinción, que debe estar obligatoria y debidamente justificada, no siempre conduciría a la nulidad absoluta del acto que distinga al precedente, sino que abriría la puerta a una interacción entre la jurisdicción y la administración. Obvio que, de entender la jurisdicción que la modulación del precedente por la administración no tiene asidero, podría ratificar el precedente y, en consecuencia, declarar la nulidad absoluta del acto.

Abrir esa interacción en la distinción del precedente, aparejó la crítica de desdibujar la naturaleza misma del precedente de, sin más, cumplimiento obligatorio. En atención a las precisiones expuestas, se propone **matizar la diversidad de grados del efecto vinculante de los precedentes**, evaluando el precedente electoral no solo

desde el punto de vista de su implicación, sino, como se ha avanzado, desde la perspectiva orgánica, es decir, desde su interacción con el sistema electoral y político partidista, que se impone por el establecimiento de este órgano y su particular confección en la Constitución de 2010.

No pretendo, ni por asomo, atribuirle el mismo carácter y efecto de precedente a las decisiones del Tribunal Superior Electoral, que a las emitidas por el Tribunal Constitucional. Este último, como máximo intérprete de la Constitución, vincula no solo a los actores electorales, sino a todos los poderes públicos. Por lo tanto, la deferencia ante la posibilidad de antagonizar con la jurisdicción constitucional, deberá predicarse sobre el precedente constitucional.

En consecuencia, su efecto es matizado y con un grado específico: vincularía a los actores electorales, permitiría la interacción fundamentada entre la administración y la jurisdicción, produciendo la nulidad absoluta del acto ante la evaluación de la improcedencia de la distinción por parte de la jurisdicción, con el precedente constitucional como prioritario. Entonces, ¿por qué hablar de un tal precedente electoral? Esencialmente, con el propósito de garantizar la estabilidad y coherencia del sistema electoral en su totalidad, percibiéndolo como un mecanismo institucional destinado a preservar la estabilidad del sistema en sí mismo.

Así, los órganos electorales de República Dominicana están fuera de la estructura de poderes tradicionales y constituyen, conjuntamente, el Poder Electoral. Aunque desempeñan funciones diferenciadas, con la Junta Central Electoral encargada de la administración y el Tribunal Superior Electoral de la judicialización de los asuntos electorales, no existe una relación de antagonismo entre ellos. El marco de sus respectivas actuaciones debe ceñirse al mismo paraguas de propósitos **(i)** protección de derechos político-electorales de la militancia partidista; **(ii)** garantía de estabilidad del sistema de partidos; **(iii)** protección del derecho a votar y ser votado; y, **(iv)** celebración de elecciones íntegras.

Para contribuir con los propósitos comunes de la administración y la jurisdicción electoral, no es posible, desde mi punto de vista, reducir el carácter de las sentencias electorales a decisiones exhortativas o persuasivas, predicando sobre tales la posibilidad de que se desechen o se ignoren como si no hubiesen existido. Si los derechos fundamentales constituyen el fin primordial del Estado, las competencias privativas que la Constitución le asigna al Tribunal Superior Electoral, frente a una clase específica de derechos, hacen de este órgano una suerte de jurisdicción de lo constitucional, con límites establecidos en virtud de la materia, por lo que el posible carácter vinculante de sus decisiones impactaría la esfera orgánica del Poder Electoral.



El radio de competencias específicas del Tribunal Superior Electoral; su carácter de órgano extra-poder y su ubicación en el vértice del Poder Electoral, junto con la Junta Central Electoral, lo confeccionan como una jurisdicción llamada a contribuir con la estabilidad y consistencia del sistema electoral. Si bien el sistema jurídico dominicano no reconoce de manera formal el carácter vinculante de las decisiones del Tribunal Superior Electoral, es decir, no hay una norma que le atribuya tal carácter, existen, sin embargo, al menos tres (3) razones para asumir tal vinculatoriedad.

El Tribunal Superior Electoral decide en única y última instancia (art. 214 Constitucional), lo que significa que juzga y resuelve con carácter definitivo los asuntos contenciosos electorales. Aun cuando sus sentencias son susceptibles de ser recurridas únicamente ante el Tribunal Constitucional, estas son ejecutorias. Cuando el Tribunal Constitucional decide revocarlas, envía el caso ante el Tribunal Superior Electoral para que conozca nuevamente el fondo. La ejecutoriedad inmediata de sus decisiones y la deferencia para que reexamine el fondo, dan cuenta de que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

El segundo aspecto lo constituye la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. En materia electoral, el recurso de revisión por ante el Tribunal Constitucional, queda sujeto a que la sentencia intervenida sea *manifiestamente*

*contraria a la Constitución*, diferente a otras materias, cuyo catálogo de admisibilidad es más abierto<sup>90</sup>.

La celeridad con la que deben ser juzgados y decididos los litigios electorales conduce al tercer aspecto. En muchos casos, hay ausencia de pronunciamiento de fondo del Tribunal Constitucional sobre los asuntos electorales, decantándose por declarar inadmisibile el recurso por falta de objeto y aplicación de la teoría de los hechos notorios (que se extiende no solo a los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, sino también a tales cuando se trata de decisiones dictadas en conocimiento de acciones de amparo<sup>91</sup>). Aunque el recurso haya sido interpuesto en tiempo hábil, dada la conclusión y cierre de etapas del proceso electoral, el Tribunal Constitucional, para no afectar ni alterar la seguridad jurídica, declara la falta de objeto de la petición. Ello impide un pronunciamiento formal del Tribunal Constitucional sobre controversias electorales y deja “inalterados” los criterios del Tribunal Superior Electoral, especialmente en el curso de los procesos electorales.

Las razones anteriores conducen a concluir que el Tribunal Superior Electoral no es una jurisdicción ordinaria y que, dada su especialidad, fisionomía orgánica y la celeridad con la que debe decidir las controversias electorales -y precisamente en razón de tales-, aunque el sistema no confiera explícitamente carácter vinculante a sus decisiones, la estructura

orgánica y funcional de este órgano lo sugiere. Se insiste, no se puede elaborar una teoría constitucionalmente adecuada a la Constitución dominicana sin que se considere la particular naturaleza de los órganos electorales a partir de la Constitución de 2010, y su especial interacción con el sistema político.

En conclusión, aunque no exista una disposición legal que atribuya carácter de precedente vinculante a las decisiones del Tribunal Superior Electoral, el sistema alude a su vinculatoriedad a los actores electorales y al propio Tribunal. Sin

embargo, hay que pormenorizar el efecto matizado del precedente electoral y su alcance, con el precedente constitucional como prioritario. Objeciones que se vinculan con las enlistadas en mi primera entrega, centradas en resguardar la autonomía de la Junta Central Electoral en la administración de los procesos; la deferencia al precedente constitucional, así como el examen hermenéutico y principiológico de la decisión y la identificación de lo que constituiría el precedente, cuestiones que no quedan zanjadas de entrada. ¡La consolidación de lo electoral las irá despejando!

## NOTAS NUMÉRICAS:

<sup>83</sup> Blog. (s. f.). <https://abogadosdq.com/precedente-electoral-vinculante-a-quien/>

<sup>84</sup> En lo adelante, al referirme al artículo de mi autoría, de cuyo análisis parto para esta entrega, titulado “Precedente Electoral - ¿Vinculante? ¿A Quién?”, lo denominaré “análisis anterior”; “primera exposición”; “primera entrega”, “anterior artículo” o por su propio nombre, indistintamente.

<sup>85</sup> Prats, E. J. (2023, 19 junio). El precedente electoral. Acento. <https://acento.com.do/opinion/el-precedente-electoral-9197749.html>

<sup>86</sup> Cury, J., & Franco, F. (2023, 5 junio). El precedente como fuente de derecho. listindiario.com. [https://listindiario.com/puntos-de-vista/20230605/precedente-fuente-derecho\\_757149.html](https://listindiario.com/puntos-de-vista/20230605/precedente-fuente-derecho_757149.html)

<sup>87</sup> Consúltese el título “La jurisprudencia como fuente del derecho: El papel de la jurisprudencia” de Carolina Schiele Manzor.

<sup>88</sup> Reyes-Torres, A. A. (2013). El precedente y el Tribunal Constitucional: una aproximación (The Precent and the Constitutional Court: an approach). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2357696>

<sup>89</sup> Jorge Prats, E. (2005). Derecho constitucional (Vol. 1). Gaceta Judicial.

<sup>90</sup> Véase Sentencia TC/0477/22 donde, por primera vez, el Tribunal Constitucional dominicano lo aborda.

<sup>91</sup> Para ampliar, refiérase al Compendio Jurisprudencial Sistematizado: Derecho Electoral en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano, 2023 de Nikauris Baez Ramirez.

TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL

¿Tiene tu **ACTA DE NACIMIENTO** tachaduras o borraduras?

¿No está registrado tu **LUGAR DE NACIMIENTO**?

¿Tiene **ERRORES EN LOS DATOS**, no figura el apellido de tus padres o se omite tu nacionalidad?

## CAMBIO DE NOMBRE Y RECTIFICACIONES DE ACTAS DEL ESTADO CIVIL EN NUESTRAS OFICINAS:

### PRINCIPAL

Av. Jiménez Moya, Esq. Juan de Dios Ventura Simó, Sto piso. Edif. Indrhi, Santo Domingo

#### UASD

Segundo nivel del Edificio Sala Digital, frente a la Facultad de Artes

#### SANTIAGO

Edificio Gubernamentales Pte. Antonio Guzmán (Huacalito) Sto. Piso

#### MADRID

Paseo de la Castellana #128, 1ro. CP 28046 Madrid, España

#### NEW YORK

1501 Broadway Floor 4r, Nueva York, NY 10036, EE. UU

#### PUERTO RICO

Cobian's Plaza, 1607 Av. de la Constitución, San Juan, 00909

*¡Tribunal de la Democracia!*



Consulta más sobre nuestras publicaciones accediendo a nuestro portal: [www.tse.do](http://www.tse.do)

TSElectoral\_RD



# PAPEL DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA



## PEDRO P. YERMENOS FORASTIERI

Juez Titular Tribunal Superior Electoral (TSE)

Doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). maestría en Derecho Empresarial y Legislación Económica y maestría en Derecho de los Negocios Corporativos, ambas en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Formación en Derecho Público en el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD).

Profesor de Derecho civil en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), por más de 10 años, así como facilitador en programas de diplomados y maestrías. Desempeñó las funciones de Intendente General de Bancos; coordinador del componente de Justicia del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) y consultor jurídico de la Comisión Nacional de Energía (COENER).

Ha tenido una destacada labor en el ejercicio de su profesión, así como en las diversas funciones públicas desempeñadas; en las labores docentes ejercidas y como ciudadano activo en la defensa de trascendentes causas sociales.

### ACTUAL SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO

**E**l sistema democrático atraviesa la más grave crisis de su historia. Se trata de una realidad que tiene sumamente preocupados a sociólogos; politólogos; cientistas sociales; políticos responsables; empresarios con conciencia social; trabajadores; sociedad civil; comunidades religiosas, en fin, a todo el conglomerado

que muestra conciencia de la peligrosidad de esta situación y de las terribles consecuencias que puede acarrear.

La paradoja es que ese sistemático declive democrático se produce al mismo tiempo en que existe consenso en el hecho de que, en el plano retórico, no existe un sistema que resulte mejor para propiciar una sana convivencia social.

Lo anterior nos remite a una reflexión para intentar descubrir qué está ocurriendo,



que los ciudadanos están desechando al régimen político al que mejor valoración le asignan. Considero que una conclusión obligada de ese necesario análisis, conduce a afirmar que el desencanto no es con el sistema en sí mismo, sino con los resultados que está produciendo.

Afirmar eso, conduce a abordar los precedentes que puedan identificarse como las etiologías que desembocaron en este presente absolutamente preocupante.

### **CAUSAS DEL DETERIORO DEMOCRÁTICO ACTUAL**

Desde mi punto de vista, cualquier listado que intente hacerse de las posibles causas del deterioro experimentado por la democracia en los últimos años, debe colocar en primer lugar, a la insuperada desigualdad social que abate a una inmensa

mayoría de los habitantes de muchos países, de manera especial los ubicados en América Latina que, como se sabe, aun acusando menor pobreza que África, tiene más elevados índices de desigualdad.

Esas tremendas diferencias socioeconómicas, han venido a coincidir con la era de las tecnologías de la información, en la cual, conocer los acontecimientos que ocurren en el mundo, tarda poquísimos tiempo y eso ocasiona que las personas estén constantemente enteradas del curso de la humanidad.

Para empeorar la situación, eso genera que las poblaciones de pauperadas estén al día de los exquisitos hábitos de consumo a los que muchos de sus congéneres tienen acceso y, como es natural, se despierta en ellas el deseo de también ser beneficiarias del privilegio de su disfrute.

No obstante, al mismo tiempo de querer ser propietarias, se enfrentan con la dura realidad de que están imposibilitadas de lograrlo, porque sus condiciones materiales de existencia se lo impiden.

No existe nada en el mundo, como lo descrito, con más potencial para convertirse en generador de rabia; de frustraciones; de proclividad a hacer lo que sea necesario para acceder a los bienes y servicios a los que esas personas consideran que legítimamente tienen derecho.

Además de ese efecto comprensible, quien padece los rigores de la desigualdad,

se convierte en presa fácil de discursos mesiánicos; de enarboladores de la antipolítica, que susurran a esos oídos receptivos los mensajes que ellos quieren escuchar y que, falsamente, creen que son realizables, por estar desprovistos de las capacidades para comprender que se trata de artimañas discursivas para atraer incautos.

Hay que afirmar, con toda responsabilidad, que esa desigualdad no ha caído del cielo. Debe ser atribuida, sin ningún temor, a quienes han tenido en sus manos el deber de aplicar políticas públicas diferentes, que habrían sido capaces de provocar una mejor distribución del crecimiento económico que han experimentado nuestros países. Se ha tratado de una histórica y nefasta combinación de protagonistas gubernamentales, con segmentos privados que, miopes ante lo que se veía venir, optaron por preservar su rentabilidad, olvidándose de que el “sálvese quien pueda” ni alcanza para todos, ni dura para siempre.

## **RIESGOS DE LA PÉRDIDA DE CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA**

El riesgo, es la materialización de una probabilidad. Puede ocurrir o no. En el caso de la pérdida de confianza en la democracia, ya no es válido hablar de riesgo, porque el mismo no solo se ha concretizado, sino que amenaza con expandirse, dejando a su paso una estela de populismos; autoritarismos; dictaduras; pérdidas del disfrute de derechos fundamentales; atropello de la

institucionalidad y gobiernos generadores de mayores perjuicios que los que prometieron erradicar.

El ciclo democrático está eclipsado en nuestra región. En los procesos electorales se vienen imponiendo opciones radicalizadas, sea de derecha o de izquierda, apologistas de una supuesta aversión a la política tradicional, que no es más que un ardid para obtener provecho del hartazgo de poblaciones secularmente oprimidas, que se entregan al primero que las seduzca con cantos de sirena.

Ahora bien, lo que es preciso erradicar no es a esos forjadores de ilusiones falsas, sino a las causas que propician el surgimiento de los mismos.

### **EL RESCATE DEMOCRÁTICO ES UN COMPROMISO DE TODOS**

En ese contexto tan desolador, ir al rescate del sistema democrático es un compromiso que todo ciudadano, interesado en la preservación de los principios y valores de la democracia, debe asumir como un deber ineludible.

No se trata de este o aquel actor. Es una tarea que deben plantearse en su integralidad todos los que, de una u otra forma, inciden en la construcción del devenir de las naciones: Su institucionalidad, que debe ser consolidada; sus protagonistas sociales; sus fuerzas productivas; sus políticos, que deben enfocarse en hacer de su ejercicio un motivo de servicio social y de contribución a la solución de las problemáticas seculares; y los ciudadanos,

quienes deben asumir el estelar rol que están llamados a jugar, para pasar de ser objetos de aprovechados, a sujetos de sus propios destinos.

### **LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN EL ESCENARIO DEMOCRÁTICO**

Los órganos jurisdiccionales electorales constituyen una pieza fundamental en el ajedrez político de los pueblos. En sus manos está la preservación de los derechos políticos de quienes intervienen en las encarnizadas luchas por el poder. Son los asignadores de la razón jurídica en los litigios que están llamados a dilucidar.

Sus decisiones pueden ser emitidas en distintas etapas de la calendarización de los certámenes electorales. De esa forma, pueden excluir o incluir precandidaturas y candidaturas. Otorgar amparos en la materia de su especialización. Avalar o descalificar eventos partidarios. Restaurar membresías partidarias. Ratificar exclusión de afiliaciones. Reclasificar posiciones en boletas electorales. Impactar el financiamiento público a los partidos. Ratificar o revertir alianzas, fusiones y coaliciones políticas. Validar o negar reservas de candidaturas. Anular elecciones. En fin, decidir elementos trascendentes del poder político de un país.

Esa labor es de una innegable trascendencia. En el ejercicio de sus competencias, los tribunales electorales pueden reducir o robustecer el desarrollo democrático. De ahí que sus sentencias







JUSTICIA  
ELECTORAL

deben ser cuidadosamente fundamentadas, para que sirvan al propósito para el que fueron creados.

### **DIVERSAS TESIS SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES**

En torno a la composición de las Altas Cortes y demás órganos constitucionales, se han tejido diversas y variadas propuestas para su conformación. Alrededor de todas esas teorías, el ingrediente político ocupa un lugar de primacía. La discusión gira, de manera principal, sobre si deben o no, tener militancia político partidaria, los integrantes de estas entidades.

De esa forma, algunos opinan que deben ser personas sin ninguna incidencia del elemento político. Otros, se decantan porque sea el resultado de un consenso entre las diversas estructuras políticas con mayor influencia en el escenario de que se trate, donde todas queden representadas. No faltan quienes prefieran un sistema mixto, que combine lo político con lo privado.

Sobre este tema hay muchas afirmaciones que no son necesariamente ciertas y otras que no constituyen expresiones sinceras. En honor a la verdad, es preciso decir que absolutamente todos los seres humanos están, de una u otra forma, influidos por esa ciencia tan apasionante y compleja a la vez, que es la política.

No se puede incurrir en confundir las manifestaciones políticas que se reflejan en todo individuo, con la militancia partidaria. Son dos cosas distintas. De ahí que, es un grave error descalificar a alguien para integrar un órgano constitucional por razones políticas. Podría ser la manera a la que se recurra para cometer una injusticia.

Una cosa es objetar un aspirante por militancia partidaria, y otra hacerlo por atribuirle supuestos aspectos políticos. Voy más lejos, ni siquiera me atrevería a decir, de forma categórica, que el solo hecho de haber tenido, o incluso tener, afiliación partidaria, constituya una mancha indeleble que justifique descartar que alguien con esas características pueda realizar un desempeño digno de sus funciones.

Lo anterior, nos conduce a referirnos a otro elemento de la cuestión que, para mí, es medular y de mucho mayor trascendencia, al momento de debatir este asunto:

### **EL PAPEL DE LA INTEGRIDAD PERSONAL EN LA COMPOSICIÓN DE TRIBUNALES ELECTORALES**

Toda mi vida he rechazado las generalizaciones. Nunca he compartido la tesis de meter a todo el mundo en específicas categorías a partir de un elemento común que los pueda caracterizar. No estoy de acuerdo con afirmaciones definitivas e irreversibles, que igualan a todas las

personas que comparten vínculos. Rechazo expresiones como “ningún político sirve”, “todos los políticos son iguales”, “ningún político puede ser designado en un organismo constitucional”. Para mí, esos son tremendismos que evidencian no solo una alta dosis de fanatismo, sino lo que es peor, desconocimiento de lo que es la naturaleza de los seres humanos, tan caracterizada por la diversidad; las diferencias en las motivaciones existenciales; y los compromisos irrenunciables con principios y valores que se puedan asumir.

Jamás me atrevería a decir que no puede haber un político que termine siendo un buen juez; como tampoco, que todo supuesto apolítico, constituya una garantía de que será un juez honorable.

## **PERFIL IDÓNEO DEL JUEZ ELECTORAL**

Dicho lo anterior, queda reiterado que no soy partidario de las afirmaciones absolutas. Lo que menos me interesa a la hora de definir en qué consistiría la idoneidad de un juez electoral, es si tiene o ha tenido militancia partidaria.

Soy un abanderado de los mecanismos científicos de selección de personal, sea cual sea el puesto a ser desempeñado. De ahí que, postulo por dotar a los mecanismos de búsqueda de recursos humanos, de un estricto rigor profesional, capaz de determinar con la menor posibilidad de equívocos, que el aspirante reúne el perfil

requerido en relación con los requerimientos de la función de que se trate.

En el caso específico de un juez electoral, considero que determinadas cualidades resultan imprescindibles para asegurarnos que se ha elegido a personas provistas de las herramientas necesarias para honrar el cargo a ser ejercido. Podemos citar las siguientes:

1-Incuestionable capacidad técnica en la especializada materia que va a manejar. Esto debe abarcar un profundo conocimiento de las normativas que rigen el ámbito competencial de la jurisdicción en la que ejercerá su ministerio; los principios jurídicos aplicables; las jurisprudencias relevantes de la propia Corte; del Tribunal Constitucional; de la Suprema Corte de Justicia y de tribunales y organismos internacionales afines.

2-Integridad personal a toda prueba. Sujeto dotado de una incólume escala de principios y valores, donde el apego irrestricto a la ética sea una premisa no sujeta a ningún tipo de concesión.

3-Independencia de criterio, sin rayar en extremismos conducentes a la autosuficiencia; a la arrogancia intelectual y al pensamiento único. Abierto de forma respetuosa y democrática a las opiniones y conceptualizaciones ajenas, y dispuesto a enmendar su propio juicio ante la robustez del argumento en contrario.

4-Elevada capacidad de trabajo para hacer frente con responsabilidad, eficacia, eficiencia y calidad, al cúmulo de trabajo al cual debe enfrentarse en el ejercicio cotidiano de sus funciones.

5-Indolegable espíritu de justicia, de tal forma que, en ningún momento, dude en aplicar la más correcta interpretación de los hechos y los textos jurídicos, con total independencia de lo que puedan ser los deseos de su intimidad.

6-Alta inteligencia emocional, que le permita insertarse de forma positiva dentro de las difíciles circunstancias que caracterizan a los órganos colegiados, donde hay que saber sucumbir ante la decisión asumida por las posiciones mayoritarias. Donde se precisa exponer los puntos de vista con respeto y humildad, así como escuchar las disidencias con idénticas actitudes.

7-Conciencia plena de todo lo que implica el trascendente rol de un árbitro que, en definitiva, es lo que es un juez. Se trata de un personaje ante el cual, intereses antagónicos que no han podido superar sus controversias por mecanismos alternativos para su solución, han depositado su confianza para que sus argumentos respectivos sean escuchados desprovisto de todo prejuicio, con la certeza de que se impartirá justicia con estricto apego a lo que se traduce de los hechos y lo que determinan las normativas aplicables.

Pese a que la enumeración no es taxativa, considero que, reunidas las anteriores

cualidades, podría afirmarse, con escasas posibilidades de errar, que estaríamos en presencia de un magistrado que, aun sin estar exento de las características que André Malraux definía como “la condición humana”, se acercaría al perfil ideal del juez ante el cual, cualquier reclamante de justicia le agradecería estar, por la certeza de que obtendría un fallo que, en todo caso, será el resultado de una evaluación rigurosa e imparcial del expediente que decide. Eso no es sinónimo de una decisión siempre acertada, pero sí de una que jamás será fruto de la parcialidad o de la expresión de intereses personales y mezquinos.

## **SITUACIÓN ACTUAL DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL EN EL PAÍS**

Evaluar la situación actual de la jurisdicción electoral en República Dominicana, no estaría completa sin una visión, aun sea somera, de su evolución en la época contemporánea.

Resulta ineludible vincular el diagnóstico pretendido, con las características predominantes en el sistema electoral en los últimos años. El país, hasta hace relativamente muy poco tiempo, estaba, en esta materia, signado por un ejercicio concentrado de la función electoral.

En el sentido anterior, un solo órgano asumía en sí mismo, tanto las tareas administrativas, como las jurisdiccionales. En efecto, en un primer momento, el Pleno de la Junta Central Electoral fungía como el ente organizador de los certámenes electorales y solucionador de los conflictos

derivados de los mismos, o los que pudiesen surgir a lo interno de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, o entre éstos.

Más adelante, la Junta Central Electoral fue dividida en dos cámaras. Una administrativa que, como su nombre permite deducir, tenía a su cargo las labores propias de la administración del proceso comicial. Otra, contenciosa, cuya misión era dirimir, los conflictos consecuencia de los procesos electorales, o los que se producían en la vida partidaria, fuesen internos o confrontacionales con otras organizaciones.

La reforma constitucional del año 2010 implicó una profunda transformación en el ordenamiento jurídico nacional. La creación en este ámbito de dos nuevos organismos constitucionales, supuso un cambio radical en la estructura de nuestro sistema jurisdiccional.

De tener una Alta Corte, la cual, era y sigue siendo, la máxima autoridad del Poder Judicial, se crearon dos nuevas, con la diferencia de que estas últimas son órganos extrapoder, y una de ellas, el Tribunal Constitucional, con competencia para conocer acciones de revisión contra las sentencias dictadas por las otras dos.

De esa forma, surge el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana. Una Alta Corte joven, con apenas tres plenos en su devenir y el más reciente con solo dos años.

Como todo lo que inicia, padeció los tropiezos naturales en su génesis y todavía precisa de un proceso de consolidación que habrá de implicar cambios estructurales de sus características esenciales, las que necesariamente deberán ser resultado de reformas constitucionales; de modificación profunda de su Ley Orgánica, todo lo cual impactará su reglamentación interna.

Con sus luces y sombras; con altas y bajas; con mayor o menor independencia; con más o menos profundidad jurídica en sus decisiones, el Tribunal Superior Electoral es una incuestionable realidad jurisdiccional especializada en el país.

Poco a poco, ha ido elaborando una jurisprudencia que ha definido situaciones; que ha trazado pautas; que ha interpretado textos constitucionales y legales. En fin, todo un compendio decisorio que constituye un marco referencial de obligada consulta en el desarrollo de la actividad política partidaria nacional, y que es imprescindible para postular, con mayor probabilidad de triunfar, en la jurisdicción electoral.

Como resulta fácil colegir, un Órgano con esas atribuciones; una entidad con esa carga de responsabilidad; una institución de esa dimensión, resulta decisiva para las aspiraciones de consolidar el sistema democrático y, en consecuencia, para poder revertir el derrotero que ha tomado en los últimos años dicho sistema, al que nos referíamos al principio de estas palabras.

En ese contexto, es importante crear conciencia de la necesidad de salvaguardar la integridad de los órganos electorales y asegurar su autonomía, desde su diseño en la legislación, sobre todo ante las dificultades presupuestarias que en la práctica podría incidir en el desempeño de sus funciones e imparcialidad. Es esencial señalar que, aunque los tribunales electorales desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la democracia, en la actualidad, en la región se están llevando a cabo acciones que buscan debilitar deliberadamente a estos organismos, afectando de manera negativa el sistema democrático. Se deben tomar medidas preventivas para evitar este tipo de prácticas en República Dominicana, garantizando así la protección de nuestras instituciones democráticas, especialmente los tribunales electorales.

Soy una voz parcializada para referirme al actual Pleno del Tribunal Superior Electoral. No solo por pertenecer a él, sino porque defiendo, sin ninguna vacilación, lo que ha sido su accionar hasta ahora.

Pese a mi confesada falta de objetividad por mi condición de juez, permítanme afirmar que, en la actual gestión del Tribunal Superior Electoral, hay una férrea voluntad de hacer las cosas bien. Existe total conciencia de nuestro deber

de asumir los compromisos históricos que, como funcionarios electorales, nos corresponden.

Conocemos a cabalidad la magnitud de la trascendencia de nuestro papel. De la relación indisoluble que existe entre nuestras funciones y las posibilidades de alcanzar una convivencia civilizada entre los actores políticos de la nación.

Recibimos un organismo que, en sus últimos meses, estaba sumido en una profunda crisis; con una imagen pública muy deteriorada y con una funcionabilidad casi extinguida. Sería injusto no reconocer que la situación de hoy es diametralmente distinta. Un Pleno que, aun con las diferencias naturales que surgen entre personas diversas, funciona sin mayores contratiempos. Una percepción ciudadana que ha ido positivamente evolucionando, hasta equipararse y, en algunos casos superar, a entidades mucho más antiguas; y un índice de transparencia que alcanza las cotas mayores.

Nada ni nadie nos apartará de nuestra misión. Aquella que se resume en el lema que, como institución, hemos asumido: “Tribunal Superior Electoral, el Tribunal de la Democracia”.

En nuestras manos, tengan la plena certeza de que: La democracia, no perecerá.

## BIBLIOGRAFÍA:

- Malraux, A. (1933). *La Condición Humana*. Ediciones Gallimard.
- República Dominicana. (1997). *Ley Electoral*. Ley núm. 275-97.
- República Dominicana. (2011). *Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral*. Ley núm. 29-11.
- República Dominicana. (2015). *Constitución de República Dominicana*.
- República Dominicana. (2018). *Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos*. Ley núm. 33-18.
- República Dominicana. (2019). *Ley Orgánica de Régimen Electoral*. Ley núm. 15-19.
- República Dominicana. (2023). *Ley Orgánica de Régimen Electoral*. Ley núm. 20-23.

# RECTIFICA TU ACTA DEL ESTADO CIVIL



- De Nacimiento
- De Matrimonio
- De Divorcio
- De Defunción



*¡Tribunal de la Democracia!*

 Puedes verificar el estatus de tus trámites accediendo a nuestro portal: [www.tse.do](http://www.tse.do)

TSElectoral\_RD    

