

Domingo Gil* (República Dominicana)

Jurisprudencia constitucional de República Dominicana en materia de derechos políticos y garantías para la participación ciudadana

Constitutional Jurisprudence of the Dominican Republic regarding political rights and guarantees for citizen participation

Verfassungsrechtsprechung der Dominikanischen Republik zu politischen Rechten und Garantien für Bürgerbeteiligung

Introducción

Esta ponencia describe, en la primera parte, el modelo político de mi país, República Dominicana; en la segunda parte, debido a las limitaciones de espacio, aborda solo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos políticos relativos a la participación ciudadana.

1. El modelo político de República Dominicana

El artículo 7 de la Constitución define a República Dominicana como “un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de [...] la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”. Estos poderes son: el Poder Legislativo (el Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados); el Poder

* Doctor en Derecho Social, mención *très honorable avec éloge spécial du jury* (Universidad de Estrasburgo, Francia); especialidad en Derecho Judicial (Escuela Nacional de la Judicatura); maestría en Protección de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá de Henares, España). Magistrado del Tribunal Constitucional de República Dominicana. domingo.gil@tc.gob.do.

Ejecutivo, ejercido por el presidente de la República, con un vicepresidente como sustituto; y el Poder Judicial, ejercido por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales del orden judicial.

Tanto los miembros del Congreso Nacional (senadores y diputados) como el presidente y el vicepresidente de la República son electos mediante el sufragio universal y sus respectivos cargos se ejercen “en nombre del pueblo”. Los jueces que integran la Suprema Corte de Justicia son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura. Los demás jueces del orden judicial son designados por la Suprema Corte de Justicia. También tenemos el Poder Municipal, compuesto por los alcaldes y los regidores de los ayuntamientos, electos, igualmente, mediante sufragio universal.

En cuanto a la justicia constitucional, esta descansa en el control difuso, ejercido por todos los órganos jurisdiccionales, y el control concentrado, conferido al Tribunal Constitucional. Este es un órgano extrapoder, cuya misión es “garantizar la Supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”. Esa misión la lleva a cabo mediante las atribuciones que le reconocen los artículos 185¹ y 277² constitucionales y las que puedan disponer las normas adjetivas, destacándose la Ley 137-11, denominada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

República Dominicana es, pues, un país de democracia representativa, en el que los derechos de ciudadanía están constitucionalmente reconocidos, de conformidad con el artículo 22 de nuestra Ley Fundamental. Este texto dispone:

Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido

¹ El artículo 185 de la Constitución prescribe: “Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; y 4) Cualquier otra materia que disponga la ley”.

² El artículo 277 constitucional dispone: “Decisiones con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia”.

por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Entre esas prerrogativas, la de mayor trascendencia –en lo que todos debemos estar de acuerdo– es el derecho al sufragio. En torno a él ha girado la jurisprudencia más relevante del Tribunal Constitucional en relación con el tema que nos convoca. Es esa jurisprudencia la que brevemente reseñaré en las páginas que siguen.

Debo señalar, asimismo, que si bien el aspecto activo de este derecho es reconocido (con ciertas excepciones constitucionales y legales) a todos los ciudadanos dominicanos, no ocurre lo mismo en relación con el ejercicio pasivo de esta prerrogativa personal, pues el derecho a ser candidato a cualquiera de los cargos electivos mediante el sufragio universal es rigurosamente regulado, por lo cual no puede ejercerse sino por intermedio de los partidos, las agrupaciones y los movimientos políticos legalmente reconocidos. Aunque el artículo 216 de la Constitución dispone que estas entidades pueden constituirse libremente, su reconocimiento, conformación y funcionamiento están sujetos a las condiciones establecidas, de manera principal, por tres leyes básicas: la Ley 157-13, sobre el voto preferencia, de 11 de septiembre de 2013; la Ley 33-18, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, de 9 de agosto de 2018; y la Ley 15-19, orgánica del régimen electoral, de 18 de febrero de 2019. Por su parte, los procesos electorales están bajo la rectoría de la Junta Central Electoral, órgano que, entre otras atribuciones, tiene la facultad de otorgar el reconocimiento formal y oficial a las entidades políticas y, de manera general, la función reglamentaria de los asuntos relativos a esa competencia.³

Del conjunto de esas disposiciones se concluye que, además de las condiciones personales, el aspecto pasivo del ejercicio del derecho general al sufragio enfrenta un doble obstáculo: la obligación a la afiliación a una entidad política, la cual, a su vez, requiere el reconocimiento que concede la Junta Central Electoral sobre la base del cumplimiento de unos rigurosos requisitos. Con ello se limita notoriamente el ejercicio de los derechos políticos y, por ende, el derecho político de la participación ciudadana en esos procesos.

Es en este contexto normativo donde es preciso analizar la labor del Tribunal Constitucional respecto al tema que nos convoca.

³ El artículo 212 de la Constitución de la República dispone: “La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia”. Es pertinente señalar que los conflictos jurisdiccionales en esta materia son resueltos por el Tribunal Superior Electoral, “órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos. Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero”.

2. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano en materia de derechos políticos con miras a la garantía de la participación ciudadana

La labor del Tribunal Constitucional dominicano descansa, en esta materia, en tres o cuatro sentencias fundamentales, de las cuales reseñaré los aspectos que, en sustancia, tienen interés con relación al tema por tratar.

2.1. Sentencia TC/0531/15

Para el Tribunal Constitucional dominicano (así lo revela la Sentencia TC/0531/15, de 19 de noviembre de 2015), el *derecho político es un derecho ciudadano*, es decir, de reconocimiento restringido, pues solo puede ser ejercido por los ciudadanos dominicanos, con exclusión de las demás personas. Este derecho se concreta, según esa decisión, en los siguientes derechos:

- a) El *derecho de asociación política*, el cual consiste en la posibilidad de los ciudadanos de constituir, de conformidad con la ley, partidos, agrupaciones y movimientos políticos o formar parte de los ya existentes, “con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado”.⁴ Este derecho de asociación política tiene, a su vez, una doble dimensión: una positiva, consistente en los derechos y las obligaciones propios de los militantes políticos a intervenir en la vida interna de esas entidades en condiciones de igualdad, lo que comprende la aspiración, legítima, a ocupar puestos de dirección o de representación; y otra negativa, que consiste en el derecho a abandonar la agrupación cuando el militante lo considere pertinente.
- b) El *derecho de participación política* que, en realidad, es una prerrogativa ciudadana derivada del derecho de asociación política (según el Tribunal Constitucional dominicano), la cual se ejerce a través de los partidos políticos, entendidos, según la Sentencia TC/0006/14, como “un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndolos de esta manera en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular”.
- c) Sobre la *apertura hacia afuera para la presentación de candidaturas a cargos públicos*, el Tribunal aseveró en esta decisión que constituye una arraigada tradición de la democracia contemporánea que

⁴ Respecto de esa finalidad, véase la citada Sentencia TC/0031/13, de 15 de marzo de 2013.

... los partidos políticos permitan que ciudadanas y ciudadanos no militantes aspiren, a través suyo, a cargos de elección popular. Con ello se aseguran que personas de reconocido prestigio y arraigo popular, coincidentes con su programa político y la visión ideológica de gobernar que este proyecta, puedan hacer causa común en el logro de la finalidad esencial para la cual existen los partidos [que esa] apertura hacia líderes de la sociedad civil, religiosos, deportistas, artistas, entre otros, encuentra justificación en el rol instrumental que, conforme el artículo 216 de la Constitución, están llamados a jugar los partidos políticos [y que, por tanto, en lo concerniente a candidaturas estatales, a diferencia de los cargos internos de alta responsabilidad, como el de secretario general] es razonable que los partidos privilegien para la postulación las mejores personas con quienes puedan identificarse las y los electores, aunque no necesariamente sean militantes del partido. Además, los razonamientos precedentes tienen singular importancia en el caso de alianzas electorales en que un partido político puede llevar como candidatos a militantes o dirigentes de otra agrupación política.

2.2. Sentencia TC/0375/19

Esta decisión tiene que ver con la Ley 157-13, sobre el llamado voto preferencia. El párrafo del artículo 2 de esta ley disponía: “Cuando el elector decide marcar la fotografía del candidato o la candidata a diputado (a) de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste (a) y por ende al candidato (a) a senador (a) de dicho partido”.

Contra ese texto fue interpuesta una acción de inconstitucionalidad. El fundamento de esta acción descansaba, de manera principal, en el criterio de que el texto impugnado violaba “tanto el derecho de elegir en forma directa, como la libertad del ciudadano para elegir libremente, a cada ciudadano”, ya que “la ley –afirmaban los accionantes– no puede coaccionar, ni obligar, a elegir a un senador, a quien no le resulta posible omitir en la elección: constituye un voto obligado contrario a la Constitución y los tratados”.

En respuesta a dicha acción, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia TC/0375/19, de 19 de septiembre de 2019. En esta, el Tribunal dejó sentados los siguientes criterios sobre el derecho al sufragio:

- a) Reafirmó que este es un derecho ciudadano, pero precisó que consiste en el “derecho de los ciudadanos a elegir –como votantes– a los candidatos de su preferencia”, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 208 de la Constitución, según el cual el “voto es personal, libre, directo y secreto”.⁵

⁵ Recuérdese que ya en la Sentencia TC/0031/13 el Tribunal había dicho que el voto democrático es el que es personal, libre, directo y secreto, criterio que, por tanto, reafirma la Sentencia TC/0375/19.

- b) Señaló que de la redacción del artículo 77⁶ de la Constitución se podía colegir que nuestra Ley Fundamental le había otorgado al legislador ordinario la libertad de elegir por ley cualquiera de los métodos de votación convencionalmente aceptados en el mundo, siempre y cuando este fuere “universal” y “directo”, razón por la cual ese mandato se incumple cuando la norma legal prescribe que “en una boleta legislativa única se permita que el voto de las candidaturas a diputado sea transferible al candidato senador”.
- c) Concluyó declarando que el texto impugnado era inconstitucional, “puesto que el elector o votante no tiene la posibilidad de elegir al senador de su preferencia, ya que, al votar por el diputado de un determinado partido, también lo está haciendo, por imposición legal, por el senador de ese mismo partido, sin tener la posibilidad de elegir separadamente al senador y los diputados de su preferencia”, lo que viola los artículos 22, 77 y 128 de la Constitución.

2.3. Sentencia TC/0441/19

Este tercer caso tiene que ver con la impugnación de varios textos de la Ley 33-18, denominada Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Uno de los textos impugnados fue el artículo 49.3, el cual menciono por tener relación con el tema abordado. Ese texto disponía:

Requisito para ostentar una precandidatura. Para aspirar y ostentar una precandidatura o candidatura en representación de un partido, agrupación o movimiento político, se requiere: [...] 3) Que tenga un tiempo de militancia o permanencia mínimo en el partido, agrupación o movimiento político consignado en los estatutos orgánicos del partido, agrupación o movimiento político por la que aspira a postularse.

Los accionantes alegaban que el texto citado era contrario a los artículos 22.1,⁷ 47,⁸ 184⁹

⁶ El artículo 77 constitucional dispone que “la elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley”.

⁷ El artículo 22.1 de la Constitución dominicana dispone que entre los derechos de los ciudadanos está el de “elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución”.

⁸ El artículo 47 de la Constitución reza: “Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley”.

⁹ El artículo 184 constitucional manda lo siguiente: “Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocable y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria”.

y 216¹⁰ de la Constitución y 16¹¹ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Señalaban que, al imponer la prohibición a los partidos políticos de designar candidatos que no fuesen militantes de esas entidades, el texto violaba la libertad de asociación a que se refieren los mencionados textos. Entendían que los partidos políticos podían determinar, gracias a su autonomía funcional, que una persona que no perteneciera a sus filas pudiese ser postulada por estos, conforme al principio de la democracia interna de los partidos y al derecho de elegir y ser elegido.

Respecto de esta acción el Tribunal Constitucional juzgó:

- a) Que en la Sentencia TC/0531/15 se había referido a la igualdad de derechos de elegir y ser elegidos de los ciudadanos que no pertenecían a los partidos respecto de los que sí militan en estos, a fin de asegurar que “personas de reconocido prestigio y arraigo popular coincidentes con su programa político y la visión ideológica de gobernar que éste proyecta, puedan hacer causa común en el logro de la finalidad esencial para la cual existen los partidos”, así como para “garantizar la participación de ciudadanas y ciudadanos en los procesos políticos y contribuir a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular”.
- b) Que el artículo impugnado constituía “una barrera para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegido, así como para la libertad de asociación”, toda vez que –a la luz de la sentencia citada–

... nada debe impedir que el ciudadano que recién ingresa a las filas y quiere aspirar pueda optar inmediatamente conforme a los principios que fundamentan la democracia contemporánea que procuran mayor libertad a los partidos para elegir candidatos con el propósito de permitir que más personas confluyan en la vida política. En este sentido debe entenderse que no es necesario esperar un tiempo de militancia determinado para que un ciudadano manifieste su interés de aspirar a una candidatura de elección popular. Además, y es quizás lo más importante, siempre es previsible que, dadas determinadas situaciones históricas, es probable que los partidos, agrupaciones o movimientos políticos tengan la necesidad de postular candidatos que no sean militantes de ninguna organización política, pero que, puedan ser considerados como candidatos para representar los intereses tácticos o estratégicos de la entidad.

¹⁰ El artículo 216 de la Constitución fue dedicado por el constituyente dominicano a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Dispone que su organización es libre, que su funcionamiento debe sustentarse en el respeto de la democracia interna y la transparencia, y que entre sus fines esenciales está el de garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia.

¹¹ Como se recordará, el artículo 16 de la CADH consagra la libertad de asociación.

Sobre la base de esas consideraciones, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad, del artículo 49.3 de la Ley 33-18.

Conclusión

Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional de República Dominicana ha establecido, desde poco después de su puesta en funcionamiento, una interesante jurisprudencia en materia de derechos políticos. Conforme a esa jurisprudencia, los derechos de asociación y participación política (este último derivado del primero) son prerrogativas fundamentales de los ciudadanos.

Sin embargo, de conformidad con la ley, el derecho de participación política no se ejerce sino por mediación de los partidos políticos, pese al descrédito de estas entidades en República Dominicana. Ese descrédito es tal que, según encuesta, en la actualidad alrededor del 80% de los dominicanos piensa que por lo menos la mitad de los políticos están involucrados en la corrupción, considerada un problema muy extendido en el país. Además, el grado de confianza de la población en los partidos políticos ronda el 20%, desconfianza que se acrecienta con el paso de los años.

Por ello es que debe ser seriamente cuestionada toda norma que obligue a que los derechos políticos enunciados solo puedan ser ejercidos por intermedio de los partidos políticos, sobre todo si se entiende que esto, así dispuesto, constituye una limitación al contenido esencial del derecho a la participación política de los ciudadanos, quienes han de ejercer ese derecho de la forma más libre posible. Ello plantea la apertura de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional –cuando llegue la ocasión– hacia otras posibilidades, como las candidaturas independientes de los partidos políticos, bajo ciertas condiciones que deben ser establecidas.

Es innegable, no obstante, que lo aquí señalado ha de ser motivo de amplios debates a todos los niveles, no solo por la falta de claridad de la Constitución de la República, de cara a lo que dispone de manera puntual la ley adjetiva, sino porque los partidos políticos no querrán ceder poder. Esto plantea la necesidad de acudir a los mecanismos de participación ciudadana previstos por el artículo 22 de la Constitución (lamentablemente aún no regulados por las leyes adjetivas que estos requieren para su implementación) y, sobre todo, la salida más democrática a la solución del asunto, la convocatoria de una asamblea constituyente.

Para esto último será necesario que los dominicanos nos veamos en el espejo de otros países de la región, partiendo siempre del criterio de que la voluntad del pueblo, jurídicamente organizado, ha de sobreponerse a la de cualquier poder derivado, sobre la base de que el pueblo es el verdadero soberano. Este criterio descansa, en sustancia, en el siguiente postulado: la Constitución –como pretendido resultado de esa *voluntad superior*– se legitima a sí misma. Esto significa, desde esa óptica de la *legitimación*, que su suspensión, anulación, destrucción o quebrantamiento constituye

una ruptura del orden constitucional establecido por ella.¹² Ello no quiere decir, sin embargo, que no sea posible la sustitución de ese orden por otro orden constitucional cimentado sobre valores distintos, lo cual se produce, generalmente, con ocasión de los procesos revolucionarios o de aquellos en que el poder constituyente originario “recupera” las atribuciones que le han sustraído los poderes derivados o fácticos, lo que es justificado desde la legitimidad del soberano por la mediación del poder constituyente,¹³ como la situación que se vivió en Colombia entre los años 1990 y 1991, la cual condujo a la proclamación de una nueva Constitución, la de 1991, a través de una asamblea constituyente, “a pesar de que las normas constitucionales lo prohibían expresamente”.¹⁴

Bibliografía

JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Trad. por Christian Forster. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

¹² Cfr. Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*. Trad. por Francisco Ayala (Madrid: Alianza Editorial, 2015), 153-155.

¹³ Al respecto Jellinek afirma: “La teoría atribuye al Estado soberano un poder de decisión ilimitado. Por consiguiente, también puede modificar a discreción su Constitución, abrogarla o sustituirla. Y no sólo ajustándose al Derecho. La Constitución de un Estado puede sufrir mediante el poder una subversión total. Toda revolución abre el camino a una reforma de la Constitución. En efecto, no hay ningún poder alguno [sic] por encima del Estado que pueda impedir lo hecho por tales revoluciones, vengan de arriba o de abajo, así cada revolución triunfante crea un Derecho nuevo” Georg Jellinek, *Reforma y mutación de la Constitución*. Trad. por Christian Forster (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, 9).

¹⁴ Iván Vila Casado, *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo* (Bogotá: Legis Editores, 2007), 162. El proceso al que este autor hace mención comenzó cuando algunos sectores de la opinión pública, liderados por estudiantes universitarios, promovieron la idea de la inclusión en las urnas electorales de una séptima papeleta (además de las seis autorizadas) para las elecciones del 11 de marzo de 1990, en la que los votantes expresaran su acuerdo con la convocatoria de una asamblea nacional constituyente. Los partidos políticos no pudieron oponerse a la propuesta gracias a la fuerza que logró la iniciativa en todo el país y en los medios de comunicación. En respuesta a esa iniciativa, la Registraduría Nacional del Estado Civil anunció que, si bien no estaba legalmente autorizada para escrutinar esa séptima papeleta, su inclusión en el sobre electoral no anulaba el voto. Esta situación fue aprovechada por el presidente Virgilio Barco Vargas (a quien le habían abortado una propuesta de reforma constitucional) para emitir el Decreto 927 de 3 de mayo de 1990, mediante el cual ordenó contar los votos a favor o en contra de la convocatoria de una asamblea constituyente para reformar la Constitución Política. El decreto fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, lo que permitió que los votantes se expresaran, en el sentido indicado, con el siguiente resultado: 5.236.863 ciudadanos dijeron que estaban de acuerdo con la reforma de la Constitución mediante una asamblea constituyente (aunque la constitución vigente lo prohibía), mientras que solo 230.080 votaron en contra. Todo este proceso culminó con la actual Constitución Política de Colombia, promulgada el 4 de julio de 1991 en sustitución de la vetusta Constitución de 1886.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Traducido por Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2015.

VILA CASADO, Iván. *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Bogotá: Legis Editores, 2007.