

NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS¹

Namphi Rodríguez



A bogado y catedrático, Master en Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, Master en Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, y Master en Ciencias Políticas de la UNPHU.

¹ Este ensayo fue presentado por el autor en el seminario sobre partidos políticos y primarias celebrado en UNIBE el 2 de diciembre de 2017, luego publicado en la obra colectiva Constitución, Primarias y Ley de Partidos (2018).

Contenido

I.	LA NATURALEZA ASOCIATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	3
II.	LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	5
III.	EL RIESGO DE LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL	7
IV.	A MODO DE CONCLUSIÓN	10

I.

La Naturaleza Asociativa de los Partidos Políticos

Con la proclamación de la Constitución del 26 de enero del año 2010, en República Dominicana nació un nuevo Estado constitucional que tiene como fundamento la sujeción de los poderes públicos y de todas las disciplinas jurídicas a la Carta Política, a la vez que proclama la tutela efectiva de los derechos fundamentales como su basamento transversal.

Así lo han establecido los artículos 7 y 8 de la Constitución, blindados, a su vez, por el artículo 184 que proclama que las decisiones del Tribunal Constitucional “son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”.

Esa disposición constitucional cambió el sistema de fuentes del derecho dominicano y en lo adelante las sentencias del Tribunal Constitucional no sólo tienen el carácter de irrevocabilidad y de representar la última palabra que se dice sobre una controversia jurídica o política, sino que son auténticas leyes para el ordenamiento jurídico.

En ese contexto, otra de las innovaciones más notable de nuestro constitucionalismo actual ha sido la consolidación del sistema político con la inclusión de mecanismos participativos de democracia directa (referendos), los que convenidos con la elevación del sufragio a un derecho fundamental configuran una nueva arquitectura constitucional. Dicha arquitectura se enriquece con el reparto de competencias administrativas y jurisdiccionales en dos entes electorales independientes e instituidos como órganos constitucionales autónomos: la Junta Central Electoral (JCE) y el Tribunal Superior Electoral (TSE).

En relación al sistema de partidos, su normativización ha sido un verdadero *salto hacia adelante*, puesto que, “aunque sea con una regulación que pudiéramos calificar de más bien esquemática, lo cierto es que de este modo la Constitución

de la República Dominicana se inserta entre los regímenes caracterizados no ya solamente por la legalización, sino por la constitucionalización de los partidos políticos, viniendo a consagrarse una garantía institucional de los partidos políticos” (Estrada Cuesta).

Siguiendo esta idea de **Ramón Entrena Cuesta** (Régimen Electoral y Partidos Políticos, en Comentario a la Constitución de la República Dominicana de **Pedro González-Trevijano y Enrique Arnaldo Alcubilla**, pág. 1123) podemos afirmar que se trata de una *garantía constitucional* dirigida a mantener inalterable su naturaleza en la Carta Fundamental.

De ahí que el artículo 216 consagre que la formación de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos es *libre*, con sujeción a los principios establecidos en la Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la *democracia interna* y a la *transparencia*.

Siendo así, el trípode sobre el que se sustenta el sistema de partidos está constituido por los siguientes principios: i) derecho a la libre asociación política, ii) democracia interna y, iii) transparencia.

A estos fundamentos siguen los fines esenciales de los partidos; a saber: i) garantizar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que constituyen el fundamento de la democracia, ii) 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; iii) servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.

II.

Los Partidos Políticos ante el Tribunal Constitucional

Si partimos del hecho demostrado de que en su arquitectura constitucional los partidos políticos descansan sobre un trípode formado por el derecho a la libre asociación política, la democracia interna y la transparencia, habría que formularse la siguiente pregunta ¿esa concepción es compartida por el el Tribunal Constitucional o éste ha variado la posición de los partidos políticos de entes asociativos de relevancia constitucional a entes públicos? Estamos ante una interrogante que una parte de la doctrina dominicana se responde equívocamente.

De acuerdo a ese sector doctrinario, por efecto de la sentencia TC/0192/15, del Tribunal Constitucional, nuestras formaciones políticas se han transformado en “instituciones públicas” que “no pueden ampararse de modo alguno en su inexistente naturaleza privada para obviar eventuales procedimientos legales establecidos de democracia interna, que consagran y contemplan las primarias abiertas, semiabiertas, simultáneas o no”.

La interpretación que se da a la sentencia TC/0192/15 del Tribunal Constitucional no es del todo pacífica, pues, es obvio que se trata de un *gazapo lingüístico-jurídico* de nuestros magistrados constitucionales, que nunca han querido decir que los partidos son “instituciones públicas”, estatales o cuasi-estatales, porque esas clase de organizaciones sólo existen en regímenes autoritarios.

A nuestro juicio, son otras las decisiones el Tribunal Constitucional que han aclarado el significado del empleo de esa expresión utilizada en su momento para contextualizar que los partidos son instituciones con base asociativa, pero de interés pública y que están sujetos al acceso a la información pública. Por ejemplo, en la sentencia TC/0531/15, el Tribunal Constitucional hace una explicación más sistemática de la naturaleza de los partidos al decir que, “de la lectura del artículo

216 se aprecia que el constituyente ha querido dejar claramente establecido que los partidos políticos son *instituciones públicas*, si bien de naturaleza no estatal con base asociativa, por lo que deben contar con estructuras democratizadoras que garanticen el derecho de sus militantes a intervenir en la vida interna de la organización”.

Además, una interpretación en la dirección pretendida por ese sector doctrinario plantearía un serio cuestionamiento a la doctrina del propio Tribunal Constitucional, que ha afirmado el principio de supremacía constitucional sobre el basamento de la sujeción del poder constituido al poder constituyente.

La idea es clara, aunque la terminología puede dar lugar a algunas *equivocidades*: el Tribunal Constitucional no ha desconocido lo que consagra el artículo 216 de la Constitución cuando expresa que “la organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es *libre*”.

De lo dicho por nuestro Guardián de la Constitución se colige que imponerle a los partidos un modelo de democracia interna quebraría el “núcleo duro” del derecho a la libre asociación, que es, en esencia, el derecho de autodeterminación de los miembros de la organizaciones a definir la estructura y el tipo democracia interna de esas entidades.

III.

El Riesgo de la Elusión Constitucional

Es un hecho irrefutable que aún nuestras élites políticas no han asimilado el grado de madurez necesaria para asumir el Estado Social y Democrático de Derecho que erigió la Constitución del año 2010. Ello ha llevado a que toda vez que la Constitución representa un límite a las ambiciones del poder de turno se acude al manido método de “opiniones consultivas” de juristas “independientes” para legitimar las apetencias del momento.

Sucedió con la negación del carácter de ley orgánica a la ley del presupuesto y la inversión pública, y aconteció con la reforma constitucional del año 2015, instrumentada con el único fin de habilitar la reelección presidencial, al margen del artículo 2 de la Constitución que reza que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo”, por lo era preceptivo la realización de un referendo para modificar la Carta Política.

A esa práctica se le conoce como “elusión constitucional”, un fenómeno que ya han vivido naciones como Colombia y que se expresa a través de un “ardid político” para desarticular las “redes de control” de los tribunales constitucionales.

Manuel Fernando Quinche Ramírez, jurista colombiano autor del ensayo “La Elusión Constitucional”, afirma que se trata de una “maniobra sofisticada y eficaz” que procura adoptar leyes que contengan disposiciones que escapen al control de la Constitución.

“Consiste en la articulación de un ingenioso juego de poder, por el cual se articulan procedimientos o maniobras formalmente válidas, encaminadas a adoptar textos normativos (leyes, reglamentos, tratados públicos, decretos) que evaden el ejercicio del control constitucional sobre ellos. Como tal, la elusión constitucional aparece como la ejecución de un juego ingenioso, refinado, evasivo, que incluye diversas formas, que se mimetiza en los trámites usuales, pero que

origina consecuencias infortunadas, en la medida en que se desarticula las redes de control establecidas dentro de un Estado que se precie de ser constitucional y democrático”, anota el jurista colombiano en su obra editada en el 2006.

En otras palabras, es una especie de “conjura” contra la Constitución, algo parecido a lo promueven algunos cuando afirman que el Tribunal Constitucional puede revisar la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declaró en el 2005 inconstitucionales las primarias abiertas.

Ello no sólo iría contra el artículo 277 de la Constitución, sino que arrastraría al Tribunal Constitucional a desconocer su propio precedente fijado por la sentencia TC0184/14, en la que nuestros magistrados dejaron por sentado que, “al Tribunal Constitucional le está vedado revisar sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución del 26 de enero del 2010” (sentencia TC0184/14). Y han dicho más al estatuir que, “como se advierte, el texto (art. 277 de la Constitución) prohíbe la revisión de las referidas sentencias dictadas por la SCJ en cualquier materia y en especial aquellas que hayan decidido acciones de inconstitucionalidad”.

Sin embargo, los sectores más arriba señalados insisten en que el Constitucional puede conocer una ley nueva con disposiciones muy parecidas a las anuladas por la Suprema Corte de Justicia, como si la sentencia se hubiese rendido sobre el vacío y no con una motivación lógica que constituye su *ratio decidendi*.

Se habla de la cosa juzgada constitucional para ensanchar la brecha de la inconstitucionalidad, a fin de que el tribunal reexamine lo ya decidido o, lo que es lo mismo, negar los efectos *erga omnes* frente a todo el sistema jurídico de dicha sentencia.

Para esa parte de la doctrina es como si la cosa juzgada constitucional no tuviera fuerza jurídica o como si la declaración de inconstitucionalidad de una ley fuera una especie de *cuestión aparente*, carente de motivaciones razonadas en el mismo cuerpo de la sentencia.

Ha sido el propio presidente de la Junta Central Electoral, Julio César Castaños Guzmán, quien ha advertido que “ignorar” la inconstitucionalidad decidida por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) del 2005 equivaldría a una “elusión constitucional”, con lo cual alerta sobre una de las prácticas más “deleznable” de las élites del poder.

La clase política debe sopesar bien la posibilidad de transitar el sendero de la elusión constitucional, pues ese camino está minado de inseguridad jurídica y desintitucionalización.

Vivir en Constitución ha sido un anhelo de más de un siglo de la sociedad dominicana. A ese estadio se llegará cuando sepamos que las controversias jurídicas, políticas y sociales terminan cuando los jueces dicen la última palabra.

Muy al margen de nuestra endeble realidad institucional, tiene que llegar el momento en que emulemos la frase del juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos Robert H. Jackson refiriéndose al Estado de derecho, quien dijo, los jueces, “no tenemos la última palabra porque somos infalibles, pero somos infalibles porque tenemos la última palabra”.

IV.

A modo de Conclusión

Como ha dicho el Tribunal Constitucional español en su sentencia 10/1983: “los partidos políticos no son órganos del Estado y la trascendencia política de sus funciones no altera su naturaleza asociativa, aunque la Constitución establezca la exigencia de su estructura interna y que su funcionamiento sea democrático”.

Fue don **Eduardo García de Enterría** quien puso en contexto este razonamiento al escribir que lo que define un “ente público” es que los fines perseguidos sean “fines públicos y por ello estatales”, cosa que no se puede afirmar de un partido político.

“Tradicionalmente se han discriminado las corporaciones públicas de las privadas por el dato formal de su origen: estas últimas serían creadas por acuerdo libre de sus miembros (libertad de asociación, pacto asociativo), en tanto que las primeras serían obra de una disposición o resolución estatal”, subraya **García de Enterría**.

Por esa razón, hemos sostenido que la expresión “entes públicos” atribuida a los partidos es un *gazapo jurídico-lingüístico* del Constitucional dominicano que no puede dar lugar a una doctrina de los partidos como entes estatales que desconozca su rasgo esencial de agrupaciones de libre asociación.

Pretender asignar el estatus de “entes pública” a los partidos políticos reduce su autonomía y capacidad de autogobierno, con lo que perderían su esencia como “conducta de expresión”. Como ha afirmado **Giovanni Sartori**: “Los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación, son un instrumento, una agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias”.

De ahí que la interpretación que se hace de la sentencia TC/0192/15 del Tribunal Constitucional implicaría una dramática devaluación del papel que la

Constitución ha otorgado a los partidos como agrupaciones fundadas en la adhesión de sus miembros con el fin básico de la conquista del poder y de fortalecer la democracia a través del pluralismo.

La implantación de primarias abiertas puede acarrear consecuencias impredecibles para los partidos políticos, que se verían expuestos a ser “viciadas”, debido a que se produciría una “deserción” de sus membresías desmotivadas por el hecho de que los candidatos a posiciones electivas serían elegidos por la población electoral y no por sus miembros.

La misión esencial de un partido es la de formular ideas a la sociedad y proponer candidatos, no el escenario contrario en que la sociedad le impone sus candidatos.

Hay que evitar debilitar aún más los partidos políticos y reducir el papel que la Constitución le otorga como intermediarios entre la voluntad del soberano y la lucha por el poder estatal.