

## SENTENCIA DEL 16 DE MARZO DEL 2005, No. 17

**Ley impugnada:** No. 286-04, del 15 de agosto del 2004.

**Materia:** Constitucional.

**Recurrente:** Fundación Derecho y Democracia, Inc.

**Abogado:** Dr. Julio César Castaño G.

### Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Jorge A. Subero Isa, Presidente; Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente; Eglys Margarita Esmurdoc, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Álvarez Valencia, Juan Luperón Vásquez, Margarita A. Tavares, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suarez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 16 de marzo del 2005, años 162<sup>E</sup> de la Independencia y 142<sup>E</sup> de la Restauración, actuando como Tribunal Constitucional, dicta en audiencia pública, en instancia única, la siguiente sentencia:

Sobre la acción directa de inconstitucionalidad intentada por la Fundación Derecho y Democracia, Inc., institución sin fines de lucro organizada conforme a la Orden Ejecutiva 520 de 1920 y sus modificaciones, con domicilio y principal establecimiento en el Edificio Castaños Espaillat, sito en el No. 10 de la calle Antonio Maceo, de esta ciudad, contra la Ley No. 286-04, del 15 de agosto de 2004, que establece el Sistema de Elecciones Primarias mediante el voto universal, directo y secreto;

Visto la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia, el 28 de octubre de 2004 por la impetrante y suscrita por su abogado Julio César Castaños Guzmán, la cual concluye del modo siguiente: “**Único:** Declarando la inconstitucionalidad de la Ley No. 826-04, de fecha 15 de agosto del año 2004, publicada en la Gaceta Oficial No. 10291, de fecha 27 de agosto del año 2004, con todas sus consecuencias jurídicas, por ser la misma contraria a la Constitución de la República Dominicana, en sus artículos: 3, 8 numerales 5 y 7; 46, 89, 90, 92, 104 y 115, Párrafo I”;

Visto el escrito de observaciones al recurso de inconstitucionalidad antes indicado, depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 11 de febrero de 2005 por la Fundación Congreso-Cabildo-Comunidad, Inc. (FCCC) y suscrito por su abogado Dr. Víctor Livio Cedeño J., el cual concluye del modo siguiente: “**Primero:** Declarar conforme a la Constitución, la Ley No. 286-04, sobre el Sistema de Elecciones Primarias, mediante el voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores, como forma de garantizar la democracia interna en la selección de candidaturas de los partidos y agrupaciones políticas, y otorga a la Junta Central Electoral, la facultad de coordinar, con los partidos y agrupaciones políticas, las primarias internas; y, **Segundo:** Desestimar, por vía de consecuencia, la acción o recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la “Fundación Derecho y Democracia, Inc.”;

Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la República del 20 de diciembre de 2004, el cual termina así: “**Primero:** Declaréis regular en la forma la instancia en solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad contra la Ley 286-04 que establece el sistema de elecciones primarias mediante voto universal, directo y secreto, de fecha 15 de agosto de 2004, elevada por la Fundación Derecho y Democracia, Inc., representada por el Dr. Julio César Castaños Guzmán (001-0106619-9); **Segundo:** Acojáis como válidos en el fondo los

medios fundamentados sobre la violación de los artículos 3, 8, numeral 5 y 7, 46, 104, 89, 92 y 115 de la Constitución de la República; Declaréis nula por inconstitucional la Ley 286-04 que establece el sistema de elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto, de fecha 15 de agosto de 2004”;

Visto los artículos 3, párrafo final; 8 numerales 2, literal j), 5 y 7; 37, numeral 11; 46, 47, 89, 90, 92, 104 de la Constitución; las Leyes No. 275-97 del 21 de diciembre de 1997, modificada; 25-91 del 15 de octubre de 1999, modificada por la Ley No. 156-97 del 10 de julio de 1997, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966;

Considerando, que en su instancia la Fundación Derecho y Democracia, Inc., demanda sea declarada la inconstitucionalidad de la Ley No. 826-04, de fecha 15 agosto de 2004, que establece el Sistema de Elecciones Primarias mediante el voto universal, directo y secreto;

Considerando, que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley, conocer por vía directa, de conformidad con el artículo 67, inciso 1 de la Constitución, de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada;

Considerando, que en el caso, la Suprema Corte de Justicia se encuentra formal y regularmente apoderada de una acción concentrada con el fin de determinar la constitucionalidad o no de la señalada disposición legal por medio de la cual se prescribe lo que se enuncia precedentemente;

Considerando, que en la especie, la acción ha sido intentada a solicitud de parte interesada; que esta Corte ha establecido el criterio de que es parte interesada aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, o entidad de derecho público, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución, reglamento o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria; que esta calidad de la impetrante Fundación Derecho y Democracia, Inc., ha sido demostrada;

Considerando, que la impetrante aduce en apoyo de su acción, en síntesis, lo siguiente: a) que el presente recurso se realiza con la finalidad de contribuir a la estabilidad de nuestro sistema de partidos - que mal que bien - constituye uno de los pilares de nuestra democracia; b) que resulta evidente que las agrupaciones políticas han conferido a nuestras elecciones una innegable certeza en cuanto a las posibilidades de amplia participación en las mismas y han hecho viable la divulgación de los programas de gobierno que ofertan los distintos candidatos al electorado; c) que los partidos cumplen eficazmente con la misión que le es propia de elegir internamente a sus candidatos mediante la celebración de convenciones particulares, los cuales presentan a los electores a fin de que éstos decidan en asambleas electoras, entre las distintas opciones; d) que por vía de la práctica existe consenso para que las elecciones internas de los partidos tengan lugar sobre la base de la participación directa de todos los inscritos en dichas agrupaciones, mediante la celebración de Primarias, al estilo norteamericano; e) que la Ley No. 286-04 que establece para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante el voto universal, directo y secreto con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, despoja a los partidos de la facultad soberana de organizar sus convenciones para elegir sus propios candidatos conforme a sus estatutos, al encargar a la Junta Central Electoral para dirigir esas

convenciones, mediante la instalación de los doce mil quinientos (12,500) colegios electorales extendidos por todo el país que conforman las Asambleas Electorales, que sólo deben reunirse de pleno derecho, de acuerdo con la Constitución, para la elección de determinados funcionarios, pero nunca para elegir candidatos de partidos políticos, ni para celebrar primarias simultáneas; que de acuerdo con el artículo 68 de la Ley No. 275-97 (Electoral) la nominación de los candidatos a cargos electivos que hayan de ser propuestos por un partido político, reconocido o inscrito, deberá ser hecha por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas tres días, por lo menos, después de haber sido convocadas, las cuales deberán estar constituidas de conformidad con las disposiciones que a ese respecto habrán de contener los estatutos del partido; que según el artículo 89 de la Constitución las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho el 16 de mayo de cada cuatro años para elegir el Presidente y Vicepresidente de la República y los demás funcionarios electivos, mediando dos años entre una y otra elecciones, y que el artículo 90 de la misma Constitución establece que corresponde a las Asambleas Electorales elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, los senadores, diputados, regidores y sus suplentes, los síndicos y sus suplentes y demás funcionarios que determine la ley; que es misión de los partidos en el sistema democrático, fundamentalmente, escoger candidatos y presentarlos en las elecciones correspondientes; que despojar a los miembros de un partido político del derecho de elegir sus candidatos, constituye una violación a ese derecho fundamental lo que equivaldría a declarar la virtual quiebra del sistema político dominicano, en desconocimiento de los artículos 89 y 90 de la Constitución; que la ley argüida de inconstitucional no indica de dónde van a provenir los recursos: setecientos cuarenta y dos millones de pesos (RD\$742,000,000.00) que son necesarios para solventar la implementación de la Ley de Primarias, en violación del artículo 115 de la Constitución; que asimismo, la ley en cuestión es violatoria del derecho de reunión, de asociación y de participación establecidos en la Ley Fundamental y en convenios internacionales suscritos por la República Dominicana;

Considerando, que los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y su párrafo de la Ley No. 286-04 que establece el Sistema de Elecciones Primarias mediante el voto universal, directo y secreto, disponen, respectivamente, lo siguiente: “**Primero:** Se establece el sistema de elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto con participación de todos los electores, como forma de garantizar la democracia interna en la selección de los candidatos de los partidos y agrupaciones políticas para funciones electivas en los niveles presidencial, congresional y municipal; **Segundo:** La Junta Central Electoral, dirigirá en coordinación con los partidos y agrupaciones políticas, sus primarias internas a fin de garantizar certámenes democráticos y transparentes a lo interno de las mismas; **Tercero:** La Junta Central Electoral y las juntas electorales, organizarán con los partidos y agrupaciones políticas las primarias internas para escoger el, la, los o las candidatos y candidatas, candidatos del orden nacional, congresional y municipal sobre la base del listado de candidatos que fueron inscritos y aceptados de acuerdo a las normas internas de cada partido; **Cuarto:** Las convenciones primarias de los partidos políticos partidarias se celebrarán a más tardar cuatro (4) meses antes de las elecciones generales procedentes. Todos los partidos y agrupaciones políticas son convocados a participar dentro del mismo proceso que organiza la Junta Central Electoral, el mismo día, dentro de las mismas horas y a través de sus juntas electorales en coordinación con los partidos políticos. **Párrafo:** Para este certamen la Junta Central Electoral, usará los mismos colegios electorales utilizados en las elecciones generales y el padrón correspondiente”;

Considerando, que como puede apreciarse de la lectura de los textos legales transcritos arriba, éstos establecen un sistema de nominación de los candidatos a cargos electivos que hayan de ser propuestos por un partido político reconocido, diferente al previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley Electoral No. 275-97, del 21 de diciembre de 1997, en que los candidatos nominados son escogidos por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares celebradas en conformidad con las disposiciones contenidas en los estatutos del partido, es decir, sin la intervención de la Junta Central Electoral, órgano estatal responsable de dirigir las elecciones, lo que entiendo la impetrante vulnera las normas constitucionales y convenios internacionales que han sido señalados; Considerando, que en los Estados de democracia clásica, como es el que rige en la Nación dominicana, se ha producido en los últimos decenios una creciente tendencia a la constitucionalización de los ordenamientos jurídicos de los partidos políticos, dada la determinante influencia que ejercen en el funcionamiento de la vida institucional de los Estados modernos; que en ese orden la Constitución dominicana, siguiendo esa corriente, consigna en su artículo 104, que “es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución”; que esta disposición consagratoria de la libertad de organización de partidos y asociaciones políticas, es refrendada, a su vez, por la “libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales y de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres”, que establece, de manera general, el numeral 7 del artículo 8, que aparece bajo el epígrafe de los Derechos Individuales y Sociales, de la Constitución;

Considerando, que tales disposiciones constitucionales no sólo consagran el principio genérico de la libertad de asociación en materia política, sino que el procedimiento escogido por ellas para el control de la función electoral es el meramente exterior que se caracteriza por la no intervención del Estado en el ámbito del derecho de asociación política de los ciudadanos, el cual conserva su naturaleza privatística originaria, pues la actividad efectuada por ellos (los partidos), si bien se enmarca en el ejercicio de la función pública por ser parte de la función electoral, no por ello adquiere la categoría de función estatal; que este predicamento se corresponde con el interés del constituyente expresado en el artículo 104 de la Ley Fundamental de que los ciudadanos permanecieran sin ataduras al momento de entregarse a la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley; Considerando, que siendo un hecho cierto que los partidos políticos existentes al momento de promulgarse la Ley No. 286-04, cuestionada, se organizaron conforme a la legislación anterior, es decir, la que les permitía la nominación de sus candidatos a cargos electivos a través de sus convenciones internas y de conformidad con las disposiciones y modus operandi previstos en sus estatutos, resulta indudable que al disponer la nueva legislación que las convenciones primarias de los partidos políticos para la selección de las candidaturas en los niveles presidencial, congresional y municipal, se celebrarán de manera conjunta, cuatro meses antes de las elecciones generales, en el mismo proceso que organice la Junta Central Electoral y sus juntas electorales, el mismo día, dentro de las mismas horas, usando los mismos colegios electorales utilizados en las elecciones generales y el padrón correspondiente, en coordinación con los partidos políticos, la referida disposición, como se observa, vulnera no sólo el principio de la no retroactividad de la ley, establecido en el artículo 47 de la Constitución, que también proclama su necesaria consecuencia al precisar que “en ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad

jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”, sino también el derecho que tienen los ciudadanos de asociarse políticamente con la única limitación de que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en la Constitución, al disponer que en lo adelante la escogencia de los candidatos se haría en elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto en la forma que antes se ha indicado y no mediante el tradicional sistema de primarias internas de cada partido;

Considerando, que si bien es cierto que algunos Estados han incluido en su ordenamiento jurídico el sistema electoral de elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto con participación de todos los electores para la selección de las candidaturas de los partidos y agrupaciones políticas, convocadas y controladas por las autoridades estatales, como el que favorece la Ley 286-04, no es menos valedero que el dicho sistema ha venido siendo sustituido, por su escaso uso, por el sistema tradicional que permite escoger al elector los candidatos del partido al que pertenece mediante el voto afirmativo de la mayoría emitido en convenciones separadas celebradas por cada partido y, además, por estimarse que el primero facilitaba combinaciones antidemocráticas en perjuicio de los más idóneos candidatos; que este último sistema es el que auspicia nuestra Constitución;

Considerando, que, de otra parte, de conformidad con los artículos 89 y 90 de la Constitución, las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho el 16 de mayo de cada cuatro años para elegir el Presidente y Vicepresidente de la República; asimismo, para elegir los demás funcionarios electivos, mediando dos años entre ambas elecciones...; así como que corresponde a las Asambleas Electorales elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República y demás funcionarios electivos; que sin embargo, la nueva ley pone a cargo de la Junta Central Electoral y de las juntas electorales, convocar, como se ha dicho, la celebración de las convenciones primarias de los partidos políticos, a más tardar cuatro meses antes de las elecciones generales, con el fin de seleccionar las candidaturas de los partidos y agrupaciones políticas para las funciones electivas; que al señalar la citada nueva Ley No. 286-04 que el sistema de elecciones primarias que ella instituye operaría con la participación de todos los electores, es decir del voto universal, obviamente que está patrocinando una convocatoria de las asambleas electorales para que se reúnan en fechas y con fines distintos a los indicados en las disposiciones constitucionales antes citadas, ya que éstas (las asambleas electorales) deben reunirse únicamente el 16 de mayo de cada cuatro años para elegir los funcionarios electivos de la Nación, y no para seleccionar las candidaturas de los partidos participantes en el torneo electoral, por lo que por este motivo la denominada Ley de Primarias resulta también no conforme con la Constitución;

Considerando, que, finalmente, se imputa a la Ley de Primarias No. 286-04 no indicar la fuente de dónde provendrían los recursos para solventar las necesidades que se crean con su puesta en ejecución; que, en efecto, el artículo 115 de la Constitución en su párrafo I dispone que: “No tendrá efecto ni validez ninguna ley que ordene o autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley cree fondos especiales para su ejecución o disponga que el pago se haga de las entradas calculadas del año, y de éstas quede en el momento de la publicación de la ley una proporción disponible suficiente para hacerlo”; que el estudio exhaustivo de la ley en cuestión ha permitido a esta Corte determinar, entre otras cosas, que, como lo denuncia la impetrante, ni en el preámbulo ni en la parte dispositiva de la Ley No. 286-04 que establece el Sistema de Elecciones Primarias mediante el voto universal, directo y secreto, se cumple con la exigencia prevista en el anotado canon constitucional, de indicar en la misma ley que engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, la creación de fondos especiales para su puesta en obra; que

una ley en esas condiciones no puede tener efecto ni validez, razones por las cuales, además, la referida ley no es conforme con la Constitución.

Por tales motivos: **Primero:** Declara no conforme con la Constitución la Ley No. 286-04, del 15 de agosto de 2004, que establece el Sistema de Elecciones Primarias mediante el voto universal, directo y secreto; **Segundo:** Ordena comunicar la presente sentencia al Procurador General de la República y a las partes interesadas, y su publicación en el Boletín Judicial.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Eglys Margarita Esmurdoc, Hugo Álvarez Valencia, Juan Luperón Vásquez, Margarita A. Tavares, Julio Ibarra Ríos, Enilda Reyes Pérez, Dulce Ma. Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

[www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do)