

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Flavio Darío ESPINAL

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Marco normativo constitucional y legal sobre los partidos políticos.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Los partidos políticos en la Constitución y la Ley Electoral. Concepto, naturaleza, fines, atribuciones, órganos competentes.* V. *Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel provincial o municipal.* VII. *Estructura de los partidos, democracia interna y derecho de participación.* VIII. *El tema de género en la legislación electoral dominicana.* IX. *Normativa con relación a otros grupos afiliados a los partidos políticos.* X. *Financiamiento de los partidos políticos.* XI. *Fusiones, alianzas y coaliciones de partidos políticos.* XII. *Extinción y cancelación de los partidos políticos.* XIII. *Otras formas de participación política.* XIV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XV. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVI. *Evaluación.* XVII. *Reformas planteadas.* XVIII. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Los primeros tiempos de la República*

La República Dominicana declaró su independencia nacional, luego de veintidós años de dominio haitiano sobre la parte Este de la isla de Santo

Domingo, el 27 de febrero de 1844, una fecha relativamente reciente si se compara con las fechas de independencia de la mayoría de las naciones de América Latina, las cuales tuvieron lugar en el primer cuarto del siglo XIX. Entre los países latinoamericanos, sólo Cuba y Panamá obtuvieron su independencia después que la República Dominicana, en 1898 y 1903 respectivamente.

Como ocurrió en el resto de América Latina, uno de los principales objetivos del proyecto de independencia nacional en la República Dominicana fue el establecimiento de un orden constitucional liberal-democrático. Como se plasmó en los principales documentos del movimiento independentista, la nueva nación estaría organizada sobre la base del principio de la igualdad, el imperio de la ley, un gobierno democrático-representativo y la protección de los derechos individuales.

La primera Constitución de la República Dominicana, adoptada el 16 de noviembre de 1844, consagró un amplio listado de derechos, libertades y garantías fundamentales (capítulo II, título III), entre los cuales se encontraba el derecho a la participación política. En el artículo 30 se estableció lo siguiente: “Los dominicanos tienen el derecho de asociarse; este derecho no puede sujetarse a ninguna medida preventiva”. Y el artículo 31 consignó: “Los dominicanos tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas en casas particulares, conformándose a las leyes que puedan arreglar ese derecho, pero sin estar sujeto a previa autorización alguna”. Ningún artículo de esta primera Constitución del país, sin embargo, hizo mención específica de los partidos políticos, lo cual vino a ocurrir por primera vez en la reforma constitucional de 1942, a pesar de que entre 1844 y esta última fecha se produjeron decenas de cambios constitucionales.

El ideal liberal-democrático del movimiento independentista, formulado especialmente por su líder moral e intelectual Juan Pablo Duarte, no se tradujo de manera efectiva en la estructuración del sistema político y en el funcionamiento práctico de las instituciones. No sólo fue Duarte, padre fundador de la nación dominicana, excluido del proceso de construcción nacional a través de un exilio forzado que lo sacó por siempre de la vida política del país, sino que la Constitución misma se convirtió en letra muerta al otorgarle una concentración inmensa de poderes al hombre fuerte de esa coyuntura política, el general Pedro Santana, jefe militar de las tropas dominicanas que enfrentaron al ejército haitiano. En

efecto, una disposición transitoria de la propia Constitución (artículo 210) dejó prácticamente sin efecto a la misma al consagrar uno de los regímenes de excepción con los poderes más amplios y absolutos de los que se establecieron en las repúblicas americanas en esa etapa temprana de su desarrollo nacional. Dicho artículo consignó lo siguiente:

Durante la guerra actual y mientras no esté firmada la paz, el presidente de la República puede libremente organizar el ejército y armada, movilizar las guardias nacionales, y tomar todas las medidas que crea oportunas para la defensa y seguridad de la nación; pudiendo en consecuencia, dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna.¹

Otras dos disposiciones transitorias de la primera Constitución del país consolidaron el poder político del general Santana. Una fue el artículo 205, que consignó que el presidente sería electo por la propia Asamblea Constituyente, por lo que se dispensaba en esa oportunidad de la realización de elecciones populares; y la otra fue el artículo 206, que estipuló que la persona electa por dicha Asamblea —el general Santana— permanecería en el poder por dos períodos presidenciales, creando una excepción al principio de la no reelección consecutiva consagrada en la misma Constitución.

Uno de los rasgos sobresalientes de la política dominicana en esa etapa temprana de su vida independiente —el cual, vale decir, se reproduciría a través del tiempo— fue el abismo entre, por un lado, la legalidad formal y, por el otro, la materialidad del ejercicio del poder y el funcionamiento concreto de las instituciones políticas. Aunque la Constitución pautaba la celebración de elecciones para elegir al presidente de la República, éstas no se celebraron, pues el poder se detentaba por medios fácticos, siendo el general Santana la figura política dominante desde 1844 hasta que él mismo llevó a cabo la anexión del país a España en 1861, aunque él no estuvo siempre formalmente en la Presidencia de la República.

¹ Para un excelente estudio de los regímenes de excepción en América Latina durante el siglo XIX véase Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993. Para una lectura del texto constitucional de 1844, *cfr.* Peña Battle, Manuel Arturo, *Constitución Política y reformas constitucionales*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. I.

Durante ese periodo se produjeron tres cambios constitucionales: dos en 1854 y otro en 1858. Estas Constituciones prácticamente reprodujeron el mismo lenguaje de la Constitución de 1844 en lo que concierne al derecho de asociación, y en ninguna de ellas se incorporaron disposiciones que de manera explícita se refirieran a los partidos políticos. Tampoco hubo en esa época una legislación ordinaria que regulara la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, pues como se señaló anteriormente, la política dominicana no se estructuró en torno a partidos políticos y a la competencia electoral, sino sobre la base de grupos fácticos de poder que se formaban en función de intereses económicos, regionales o personales. En ese contexto, el uso de la fuerza, en lugar de los mecanismos legales e institucionales, era el factor decisivo en la resolución de los conflictos políticos.

2. Entre la anarquía y el autoritarismo

La anexión a España concluyó en 1865 luego de una cruenta “guerra de restauración” que conllevó la derrota del ejército español y la recuperación de la soberanía nacional, la cual volvió a perderse en 1916 con la primera ocupación estadounidense en la República Dominicana.

Aunque el movimiento “restaurador” estuvo inspirado en ideas liberal-democráticas, en este segundo gran momento de la historia política tampoco se pudo construir un régimen basado en el imperio de la ley y en el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Lo que siguió después del triunfo de este movimiento fue un periodo de gran inestabilidad que eventualmente condujo al establecimiento de nuevas formas de regímenes despóticos, al estilo de los que encabezó el general Santana en el periodo anterior. El hecho de que los dominicanos lucharon en la guerra de restauración con un ejército no profesional y pobremente organizado, hizo posible que emergieran múltiples grupos políticos y militares al interior del movimiento restaurador, lo cual, a su vez, hizo que se diera una fuerte lucha por el poder entre los líderes de ese movimiento. Como resultado de esta dinámica político-militar, el uso de la fuerza continuó siendo el factor decisivo en la resolución de los conflictos políticos, por lo que las rebeliones armadas, los golpes de Estado, las guerras civiles y los asesinatos de líderes políticos se convirtieron en

eventos recurrentes durante muchos años después de la restauración de la independencia nacional.²

Esa inestabilidad política se expresó en que el país tuvo entre 1865 y 1899 sesenta y cinco gobiernos, muchos de los cuales apenas duraban meses o días. En ese mismo periodo se produjeron quince cambios constitucionales, lo que fue el reflejo de una constante manipulación de lo constitucional por parte de los gobernantes de turno. Más aún, cuando el sistema político experimentó estabilidad fue bajo mandos autoritarios como el gobierno de Buenaventura Báez, entre 1868 y 1874, y el de Ulises Heureaux, entre 1887 y 1899.

Una característica sobresaliente de ese periodo pos-restaurador fue la falta de un sistema de partidos políticos con una estructuración mínima que pudiera servir para institucionalizar la competencia política. Si bien las fuerzas políticas alcanzaron un cierto grado de diferenciación ideológica que tomó cuerpo en los llamados “Partido Azul” y “Partido Rojo” (el primero representante de las fuerzas con inclinación liberal de la región del Norte del país, Cibao, y el segundo representante de las fuerzas más conservadoras del Sur y Este del país), estos partidos, como señala H. Hoetink, no eran más que conglomerados con un líder a la cabeza y bajo él una jerarquía difusamente cristalizada en torno a la cual se unían intereses principalmente de carácter regional.³

Ninguno de los numerosos textos constitucionales que se adoptaron durante esa etapa incluyó disposiciones específicas sobre los partidos políticos, aunque todos mantuvieron la disposición relativa al derecho de asociación y de reunión con fines pacíficos. Tampoco hay constancia de que se adoptara alguna legislación que incluyera una regulación específica de los partidos políticos. Si bien se produjeron algunas elecciones, éstas se llevaron a cabo con la precariedad institucional característica de una sociedad con un incipiente desarrollo estatal y con un fuerte predominio de los poderes personales en la vida política nacional.

El siglo XIX cerró políticamente con el asesinato del dictador Ulises Heureaux en 1899, luego de doce años en el poder. Como había sucedido

² Para una discusión de esa época de la historia política dominicana *cfr.* Espinal, Flavio Darío, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones PUCMM, 2001, colección Documentos, capítulo 2.

³ *Cfr.* Hoetink, H., *The Dominican People, 1850-1900: Notes for Historical Sociology*, trad. Stephen K. Ault, Londres-Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1982, pp. 118-122.

repetidas veces en la corta historia republicana del país, después del final de un gobierno despótico, la muerte de Heureaux generó una aguda inestabilidad política, la cual se hizo evidente en fenómenos tales como la fragmentación de las fuerzas políticas, las luchas por el poder entre caudillos militares y políticos, golpes de Estado recurrentes y guerras civiles. Esto es, debido a la ausencia de instituciones estables y funcionales, así como a la falta de una tradición de resolver los conflictos políticos a través de medios pacíficos y democráticos, el fin del dominio autoritario de Heureaux produjo una dislocación en la vida política del país que persistió hasta la ocupación militar estadounidense de 1916.

3. La ocupación militar estadounidense y el régimen de Trujillo

Los primeros años del siglo XX estuvieron marcados por la inestabilidad crónica, el predominio de caudillos regionales y un estado general de confrontaciones entre civiles y militares que tuvo como resultado una sucesión de gobiernos de poca duración, rebeliones y contra-rebeliones, a grado tal que entre 1899 y 1906 el país tuvo diez gobiernos diferentes, algunos de los cuales duraron pocos meses o días.⁴ Aunque en 1906 se estableció un gobierno relativamente estable, el periodo que siguió resultó ser una antesala de la intervención estadounidense de 1916 dadas las decisiones que se adoptaron en el plano doméstico en una variedad de ámbitos de la vida del Estado (financieros, aduanas, militar), así como la hegemonía cada vez más marcada de Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica.

La intervención estadounidense entre 1916 y 1924 sentó las premisas, si bien al costoso precio de la pérdida de la soberanía nacional, para el desarrollo del Estado moderno en la República Dominicana. Después de tantos años de inestabilidad política y fragilidad institucional, las fuerzas de ocupación usaron su poder para: *a) reorganizar y centralizar las fuerzas armadas*, lo cual contribuyó a reducir los conflictos militares entre caudillos locales y regionales; *b) construir un sistema de comunicación entre las diferentes regiones del país*, lo cual facilitó el desarrollo del mercado interno y el establecimiento de mecanismos de control y seguri-

⁴ Sobre la lista de los gobiernos dominicanos *cfr.* Burgos, Víctor Eddy, *Los gobiernos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Publicaciones de la Biblioteca Nacional, 1993.

dad más efectivos; *c)* iniciar el proceso de creación de un servicio civil organizado sobre bases mínimas modernas; *d)* introducir cambios legales, como en el área de los derechos de la propiedad a través de la Ley de Registro de Tierras, los cuales fueron instrumentales para un desarrollo más acelerado del capitalismo, y *e)* crear o expandir un número de instituciones en áreas tales como educación, salud y relaciones laborales, que fueron punitivos en la formación de recursos humanos básicos que comenzaba a requerir la economía dominicana.⁵

La transformación experimentada por la sociedad dominicana durante la ocupación estadounidense tuvo indudablemente efectos positivos, particularmente en lo que concierne a la estructuración del Estado. Dicha transformación, sin embargo, desasoció la construcción del Estado moderno de la consolidación de la identidad nacional y reforzó las tendencias autoritarias de la política dominicana vía el apuntalamiento del ejército como la institución fundamental del nuevo orden político.⁶

Hacia el final de la ocupación estadounidense, particularmente durante el periodo de transición que preparó la partida de las tropas americanas, se adoptó la primera legislación electoral en la República Dominicana. En efecto, bajo la presidencia provisional de Juan Bautista Vicini Burgos se adoptó la Ley Electoral núm. 35 de 8 de marzo de 1923. Se trató de una ley amplia, bien estructurada, con 201 artículos, y que podría considerarse sumamente avanzada en el contexto de la realidad dominicana de esa época. Por supuesto, esta nueva legislación en materia electoral formó parte de las reformas legales impuestas o promovidas por las autoridades estadounidense en una variedad de ámbitos del Estado dominicano; en este caso, la ley que procuraba sentar las bases normativas e institucionales para la competencia electoral. Aunque esta ley se adoptó bajo el gobierno provisional de Vicini Burgos, hay que suponer que la misma fue preparada o asesorada por técnicos estadounidenses, aunque no existen *records* sobre el proceso de formación de esta pieza legal, la cual no pasó por el Poder Legislativo, sino que fue firmada por el presidente provisional y refrendada por varios secretarios de Estado, ya que en el país no estaba operando en ese momento el Congreso Nacional.

⁵ Cfr. Calder, Bruce J., *Impact of Intervention: The Dominican Republic During de U. S. Occupation of 1916-1924*, Austin, University of Texas Press, 1984.

⁶ Sobre esta cuestión cfr. Espinal, Flavio Darío, *op. cit.*, nota 2, pp. 99-104.

En lo que respecta a los partidos políticos, la referida Ley Electoral núm. 35 de 1923 dedica el capítulo XV a los partidos políticos, el cual consta de cinco secciones: la primera se denomina *De los partidos*; la segunda, *De la organización de los partidos*; la tercera, *De la inscripción de miembros o afiliados*; la cuarta, *Del programa*, y la quinta, *De los candidatos*. En total, el capítulo contiene diecisiete artículos, los cuales reglamentan de una manera bastante detallada la organización y funcionamiento de los partidos políticos, y con una visión bastante liberal en cuanto a lo que concierne a las restricciones, ya que en la parte programática sólo exige que los programas de los partidos no contengan doctrinas contrarias al orden público y a las buenas costumbres.⁷

Esta ley fue modificada poco tiempo después por el mismo presidente provisional mediante la adopción de la Ley Electoral núm. 137 de 28 de enero de 1924. Esta nueva pieza legislativa introdujo algunos cambios a la ley anterior, pero dejó intacto el capítulo dedicado a los partidos políticos.⁸

Bajo esa ley se realizaron las elecciones nacionales del 15 de marzo de 1924, organizadas por el gobierno provisional encabezado por Vicini Burgos tras la partida de las tropas estadounidenses. Esas elecciones fueron ganadas por una coalición política denominada Alianza Nacional Progresista que llevó como candidatos a Horacio Vásquez (presidente) y Federico Velásquez (vicepresidente). El gobierno de transición promovió también la adopción de una nueva Constitución, pues la anterior había quedado sin efecto práctico durante el periodo de ocupación militar estadounidense.

El gobierno de Vásquez disfrutó de un grado considerable de estabilidad económica y política, lo cual contrastó con la inestabilidad crónica que existió en el país a principios del siglo XX. Sin embargo, durante este periodo gubernamental se produjo una crisis constitucional que tuvo gran impacto en la vida política del país. Esto es, dos años después de ascender al poder, el presidente Vásquez y sus seguidores comenzaron a reclamar que él había sido electo para un periodo de seis años, como lo estipulaba la Constitución que estaba vigente al momento de la ocupación.

⁷ Cfr. Ley Electoral núm. 35 de 8 de marzo de 1923, publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 3413 de 1923.

⁸ Cfr. Ley 137 de 28 de enero de 1924, publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 3504 de 1924.

ción estadounidense, ya que su elección se había producido antes de que el gobierno provisional adoptara una nueva Constitución, la cual estableció períodos constitucionales de cuatro años, sin reelección inmediata. El argumento contrario era que Vásquez había sido electo bajo los términos del acuerdo que sirvió de base para la partida de las tropas estadounidenses, el cual contemplaba, como efectivamente ocurrió, que se adoptara una nueva Constitución para el periodo pos-ocupación.⁹ Como no predominó el enfoque de Vásquez, éste promovió una reforma constitucional que se produjo el 15 de septiembre de 1927, la cual extendió el periodo gubernamental hasta el 16 de agosto de 1930, además de que restableció la reelección presidencial. Con esta reforma constitucional, Vásquez reprodujo el viejo patrón de la política dominicana de que prácticamente cada gobernante promovía su propia reforma constitucional en función de sus intereses particulares.

Cuando el presidente Vásquez se disponía a buscar un nuevo mandato en las elecciones del 16 de mayo de 1930, desde las filas de sus asociados más cercanos emergió una figura militar que no sólo frustró las intenciones de Vásquez, sino que se convirtió en el poder absoluto del país durante los siguientes treinta y un años. Se trató del general Rafael Leónidas Trujillo, quien se había enlistado en la guardia nacional durante la ocupación estadounidense y había tenido una exitosa carrera militar hasta alcanzar el rango de brigadier general durante la administración de Vásquez.

Trujillo llegó al poder respetando las formalidades legales. Él fue presentado como candidato presidencial por un denominado “Movimiento Cívico” que “ganó” las elecciones, pero en un contexto de intimidación y represión militar que limitó la acción de las demás candidaturas.

Aunque se podría pensar que Trujillo fue otro dictador más en la línea de los dictadores que el país tuvo en el siglo XIX, tanto las condiciones en las cuales él emergió como el carácter de su régimen lo hicieron muy diferente a esos dictadores. Trujillo fue el producto de la intervención estadounidense, no en el sentido simplista de que él fuera el “hombre escogido” por los Estados Unidos, sino en el sentido de haber emergido en

⁹ Este acuerdo se denominó “Plan Hughe-Peynado”, por los nombres de los negociadores principales que representaron a Estados Unidos y a la República Dominicana en la negociación de un acuerdo que sirvió de base al fin de la ocupación estadounidense, esto es, el secretario de Estado estadounidense Charles Evans Hughes y el abogado dominicano Francisco J. Peynado.

un contexto en el cual el ejército había pasado a ser, como resultado de la reestructuración política del país durante la ocupación, la institución más fuerte y mejor organizada de la nación. En efecto, con instituciones políticas frágiles (incipientes partidos políticos, no tradición de independencia legislativa, falta de mecanismos judiciales efectivos) y con una sociedad civil todavía más débil (escaso desarrollo de las organizaciones empresariales o sindicales, ausencia de una prensa independiente), el ejército reestructurado y fortalecido pasó a ser el centro indiscutible del poder en el periodo que siguió a la ocupación estadounidense.

El régimen de Trujillo subordinó cada aspecto de la sociedad dominicana a sus objetivos. No dejó el más mínimo espacio para la expresión de diferencias o para la organización independiente de intereses políticos y sociales. El régimen tenía tanto el monopolio del poder como de la verdad. Cualquier disidencia era enfrentada no sólo con una poderosa maquinaria de represión, sino también con una compleja red de instituciones sociales —sistema educativo, estaciones de radio, órganos intelectuales, foros públicos— al servicio del dictador.

Como parte de esa compleja maquinaria de control, Trujillo fundó el denominado Partido Dominicano un año después de llegar al poder, que se convirtió en partido único en la medida en que las demás organizaciones políticas que se habían estructurado durante las primeras tres décadas del siglo XX fueron desarticuladas, prohibidas o reprimidas. Este partido fue el instrumento más importante entre los muchos que implementó el régimen para diseminar su mensaje y sus políticas en todo el país. De acuerdo con el discurso oficial, el Partido Dominicano representaba el “bien común” y el “interés nacional”, mientras que las organizaciones políticas que le precedieron eran caracterizadas como expresiones de las “ambiciones personales” y de los “intereses particulares”. Su presencia fue tan abarcadora que el documento de identidad del partido era requerido para prácticamente todas las actividades de la vida social. El lema del Partido Dominicano era “Dios y Trujillo”, lo que pone de manifiesto el grado de megalomanía del dictador.¹⁰

¹⁰ Sobre la maquinaria de poder del régimen de Trujillo *cfr.* Oviedo, José, *La tradición autoritaria*, investigación realizada para el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 1986 (mimeo). Véase, también, Galíndez, Jesús de, *The Era of Trujillo*, editado por Russel H. Fitzgibbon, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1973, pp. 15-18.

La Constitución fue reformada siete veces durante el régimen de Trujillo. En lo que concierne a los partidos políticos, la segunda reforma constitucional auspiciada por Trujillo, la cual se llevó a cabo el 10 de enero de 1942, incluyó por primera vez en la historia constitucional del país una mención expresa a los partidos políticos. En efecto, el artículo 103 de dicha Constitución establecía lo siguiente: “Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen con los principios establecidos en el artículo 2o. de esta Constitución”. Se trató de una mera formalidad jurídica, pues el artículo 2o. de la Constitución establecía que el gobierno era esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, lo cual era negado por el funcionamiento práctico del régimen. Vale decir que para 1942, ya el Partido Dominicano se había convertido en partido único, aunque Trujillo rindió siempre un culto a las formas jurídicas, por lo que mantenía una fachada legal como si en realidad estuviese funcionando un régimen democrático. Irónicamente, esa misma Constitución reconoció también por primera vez los derechos políticos de la mujer, pero eso tenía lugar en un plano meramente formal, pues en la vida cotidiana había una negación sistemática de los derechos de todas las personas. Como nota anecdótica, la Constitución de 1942 incluyó una disposición que le dio el nombre de “Ciudad Trujillo” a la antigua ciudad de Santo Domingo, capital del país.¹¹

La fraseología constitucional sobre los partidos políticos fue modificada en la Constitución adoptada por el régimen trujillista el 1o. de diciembre de 1955. Ese año se celebró con gran pomosidad y derroche de recursos el vigésimo quinto aniversario del régimen. Toda la megalomanía trujillista quedó plasmada no sólo en acciones y discursos, sino también en la Constitución adoptada ese año. El texto sobre los partidos políticos fue enmendado para exaltar y darle un lugar privilegiado al Partido Dominicano. En efecto, el artículo 106 estableció lo siguiente: “Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen con los principios establecidos en el artículo 2o. de esta Constitución”. Y se agregó un párrafo que decía:

¹¹ Cfr. la Constitución de 1942 en Peña Battle, Manuel Antonio, *Constitución Política y reformas constitucionales, 1844-1942*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. II.

Se reconoce que el Partido Dominicano, constituido originalmente con elementos procedentes de las antiguas asociaciones y partidos políticos, los cuales se disgregaron por falta de una orientación patriótica constructiva, ha sido y es un agente de civilización para el pueblo dominicano, que ha evolucionado en el campo social hacia la formación de una conciencia laboral definida, hacia la incorporación de los derechos de la mujer en la vida política y civil de la República y hacia otras grandes conquistas cívicas.¹²

Trujillo modificó la Constitución tres veces más —una en 1957 y dos en 1960—, pero dejó intacto el texto sobre los partidos políticos.¹³

4. Fin de la era de Trujillo y la apertura democrática

El 30 de mayo de 1961 se produjo el asesinato del dictador en un contexto nacional e internacional que se había revertido contra el régimen trujillista. Este hecho creó la posibilidad de una transición hacia la democracia, aunque la consecución de este objetivo dependía de una compleja construcción política y no exclusivamente de la desaparición física del dictador.

Bajo la presión de amplios sectores de la sociedad dominicana y en el marco de las instituciones legislativas heredadas del régimen, el presidente Joaquín Balaguer, quien ocupaba la Presidencia formal del país en el momento en el que se produjo el asesinato del dictador, promovió una

¹² Este texto sobre el Partido Dominicano fue parte de un conjunto de artículos en los que se plasmó jurídicamente la megalomanía trujillista con el concurso de destacados juristas al servicio de la dictadura. Entre dichos artículos merece destacarse el 112, el cual dispuso: “Se declara que la Era de Trujillo, que comienza el 16 de mayo de 1930, constituye en la historia dominicana el periodo en el que se consolida la nacionalidad y realiza el pueblo dominicano sus más legítimas aspiraciones de paz y bienestar económico y social, como resultado de la obra de gobierno del generalísimo doctor Rafael Leonidas Trujillo Molina, a quien se le consagra solemnemente en esta Constitución el título de honor de Padre de la Patria Nueva que le ha sido otorgado por voto del Congreso de la República, en reconocimiento de los eminentes servicios prestados a la patria. Asimismo, se consagra como monumentos nacionales todas las estatuas, bustos y monumentos que la gratitud nacional ha levantado o levantare en el porvenir para honrar al Padre de la Patria Nueva o para conmemorar hechos que determinan la grandeza de la Era de Trujillo”.

¹³ Cfr. Amaro Guzmán, Raymundo (comp.), *Constitución Política y reformas constitucionales, 1947-1966*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1982, vol. III.

reforma constitucional que tuvo lugar el 29 de diciembre de 1961, la cual le dio plenos poderes a un Consejo de Estado para que organizara la transición política del país. Este nuevo texto constitucional eliminó todos los artículos de corte trujillista, incluido el que consagraba al Partido Dominicano como un “agente de civilización”.

A partir de ese momento se inició un complejo proceso político en la República Dominicana que, en apenas cuatro años (1962-1965), produjo la partida al exilio de Balaguer, la activación de la competencia política, la celebración de elecciones libres en diciembre de 1962, el ascenso al poder de Juan Bosch en 1963 tras su triunfo en esas elecciones, el golpe de Estado contra su gobierno en septiembre de 1963, la guerra civil en abril de 1965 en demanda de la vuelta al poder de Bosch y el restablecimiento del orden constitucional, así como la segunda intervención militar estadounidense en el siglo XX en respuesta al levantamiento cívico-militar pro-Bosch.

En lo que concierne a la reglamentación legal de los partidos políticos, hay que destacar dos piezas normativas adoptadas poco tiempo después de la caída de Trujillo que introdujeron innovaciones importantes en esta materia. Una de esas piezas fue la Ley Electoral núm. 5884 del 5 de mayo de 1962, la cual sirvió de base a las elecciones nacionales del 20 de diciembre de 1962 en las que salió electo Juan Bosch del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), y otra fue la nueva Constitución adoptada el 29 de abril de 1963 bajo el gobierno de este partido.

La Ley Electoral núm. 5884 dedicó el título IV, “De los partidos políticos”, a regular esta materia. Este título se dividió en dos capítulos: el I se tituló “Del reconocimiento de los partidos políticos”, y el II, “De la extinción de los partidos”. La definición de partidos políticos aparece en el artículo 64 de la ley, el cual establecía: “Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes 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”. Se trata de una definición de carácter general y convencional, en la que se destacan dos elementos: la necesidad de que los partidos políticos se organicen de conformidad con la Constitución y las leyes, y otro es que el fin primordial de los partidos es participar en las elecciones.

El resto de los artículos del título IV regulaban la organización, reconocimiento, fusiones, alianzas o coaliciones, así como las diferentes modalidades de extinción de los partidos políticos. A su vez, el título V, “De los candidatos”, contenía algunas disposiciones que directa o indirectamente concernían a los partidos políticos.¹⁴

En lo que respecta a la normativa constitucional, la Constitución adoptada el 29 de abril de 1963 bajo el gobierno del profesor Bosch introdujo una disposición bastante liberal sobre los partidos políticos como parte del título II “De los derechos humanos”. En efecto, el artículo 67 consagró lo siguiente: “Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho de asociarse en partidos políticos, los cuales pueden constituirse libremente, sin otro requisito que el de organizarse para fines pacíficos y democráticos”. Como se ve, el elemento clave de este artículo es la libertad de la ciudadanía para asociarse políticamente, con el único requisito de que sea para fines pacíficos y democráticos. En sentido general, ese título II dedicado a los derechos humanos contenía disposiciones de avanzada en materia de derechos individuales. De hecho, la Constitución como un todo puede calificarse como expresión de un “constitucionalismo progresista” que introdujo innovaciones en materias tales como las relaciones laborales, la propiedad, la familia, los derechos sociales, las libertades políticas, entre otras.¹⁵

Esta Constitución apenas tuvo vigencia durante algo menos de cinco meses, pues el 25 de septiembre de 1963 se produjo el golpe de Estado contra el gobierno de Bosch. Múltiples factores condujeron al golpe de Estado: la excesiva polarización de la vida política nacional, la movilización de sectores de poder (empresarios, terratenientes, Iglesia católica, medios de comunicación) contra el gobierno de Bosch, la fragilidad de las incipientes instituciones democráticas, así como un ambiente regional marcado por el triunfo de la revolución cubana y la obsesión estadounidense por no permitir “otra Cuba” en el Caribe.

Tras el golpe de Estado de 1963 se instituyó un gobierno cívico, pero sustentado por los militares, denominado Triunvirato, el cual introdujo

¹⁴ Cfr. Ley Electoral núm. 5884 de 5 de mayo de 1962, reproducida en Junta Central Electoral, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones de la Junta Central Electoral, 1996.

¹⁵ Para un análisis pormenorizado de los debates constitucionales, los antagonismos políticos y sociales causados por dichos debates y el contenido de la Constitución de 1963 cfr. Espinal, *op. cit.*, nota 2, capítulo 3.

medidas legales y operativas restrictivas de las libertades públicas, entre las que se destacaron la prohibición de organizaciones que promovieran la doctrina comunista en el país. Este gobierno, sin embargo, fue derrocado el 24 de abril de 1965 cuando un movimiento cívico-militar se alzó en armas demandando la vuelta de Bosch al poder y el restablecimiento de la Constitución de 1963. Cuatro días después —28 de abril—, y ante el avance de las fuerzas rebeldes, se produjo la segunda intervención militar estadounidense, la cual impidió el triunfo de las fuerzas pro-Bosch e impuso una solución que implicó la celebración de elecciones el 10. de junio de 1966 con la presencia de las tropas de ocupación, y en las que resultó electo, tras retornar de su exilio, Joaquín Balaguer.

Desde 1966 hasta la fecha, la República Dominicana ha estado gobernada por gobiernos civiles, aunque el sistema político ha estado marcado por fuertes elementos autoritarios, especialmente durante los primeros doce años de gobierno de Balaguer, en los que hubo fuertes restricciones a las libertades públicas, un involucramiento abierto de los militares en la política, la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Poder Ejecutivo y diferentes modalidades de fraude electoral. En 1978 se produjo el primer traspaso de mando de manera pacífica de un partido a otro en toda la historia del país, pero aun este evento tan importante en la vida democrática de una nación estuvo manchado por el intento de los militares de retener a la fuerza el poder en favor de Balaguer, lo cual pudo evitarse por la presión nacional e internacional y la adopción de una decisión de las autoridades electorales que le concedió, ilegítimamente, la mayoría senatorial al partido del doctor Balaguer como garantía de que el mismo tuviera control no sólo del Poder Legislativo, sino también de la designación de los jueces y de los miembros del máximo órgano electoral. A partir de esa coyuntura se ha avanzado en la democratización del sistema político, aunque a través de estos años se han producido diferentes traumas electorales por la realización de fraudes o irregularidades que han puesto en duda los resultados de diferentes procesos electorales, especialmente en 1990 y 1994.¹⁶

Uno de los rasgos sobresalientes de la política dominicana desde mediados de los años sesenta es la presencia de partidos políticos bastante estables, los cuales se estructuraron en torno a liderazgos fuertes que le

¹⁶ Sobre este periodo de la vida nacional véase Espinal, Rosario, *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, San José, IIDH-CAPEL, 1987.

dieron sustento y continuidad a los mismos durante casi cuatro décadas. Estos líderes eran Joaquín Balaguer, del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC); José Francisco Peña Gómez, del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), y Juan Bosch, del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Los tres líderes tuvieron una fuerte incidencia tanto al interior de sus partidos como en la sociedad en general, si bien sólo Balaguer ejerció el poder, pues Bosch no volvió a ganar la Presidencia desde el golpe de Estado de 1963 y Peña Gómez tampoco obtuvo la Presidencia, aunque lo intentó en tres oportunidades. Los tres fallecieron entre 2000 y 2002, de modo que esas tres formaciones políticas se encuentran por primera vez sin sus líderes históricos, con el reto de adecuarse, sin el tutelaje de los liderazgos tradicionales, a las nuevas condiciones tanto de sus partidos como de la propia sociedad.

II. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL Y LEGAL SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución adoptada en 1966 permaneció vigente sin modificación alguna hasta 1994, cuando fue reformada en el marco de una crisis político-electoral. Si bien esta reforma constitucional no incluyó ninguna disposición que versara explícitamente sobre los partidos políticos, la misma incluyó varias disposiciones relativas al sistema electoral, las cuales fueron:

- a) La separación de las elecciones presidenciales de las elecciones legislativas y municipales.
- b) El establecimiento de la doble vuelta electoral en caso de que ninguno de los candidatos sobreponse el 50% de los votos.
- c) La prohibición de la reelección presidencial inmediata.
- d) El establecimiento de los denominados “colegios electorales cerrados”, los cuales instituyeron un sistema en el que los electores debían registrarse el día de la votación en su mesa electoral durante un periodo de tiempo determinado, a partir del cual se cerraba el colegio y comenzaba el proceso de votación.¹⁷

¹⁷ Además de estos aspectos electorales, la reforma constitucional de 1994 incluyó cambios importantes en el sistema judicial y en el régimen de la nacionalidad. Sobre esta reforma constitucional de 1994 véase Espinal, *op. cit.*, nota 2, capítulo V.

En julio de 2002 se produjo una nueva reforma constitucional auspiciada por los seguidores del presidente Hipólito Mejía del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) con el apoyo del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y su líder, Joaquín Balaguer, quien moriría antes de que la Asamblea Revisora de la Constitución concluyera sus labores. Esta reforma constitucional restableció la reelección presidencial inmediata y eliminó los colegios electorales cerrados. Otra reforma planteada fue la de reducir el porcentaje para ganar en la primera vuelta, del 50% al 40% o 45%, pero la misma no pudo realizarse por falta de apoyo del partido de Balaguer. El otro partido con representación legislativa —Partido de la Liberación Dominicana (PLD)— no apoyó la reforma constitucional, la cual fue también criticada por amplios sectores de la sociedad civil, así como por grupos del propio partido de gobierno sobre la base de que los propulsores de la reforma no abrieron canales de participación y consulta con la sociedad.

En lo que respecta a la legislación ordinaria en materia electoral, la Ley Electoral núm. 5884 de 1962 estuvo vigente hasta 1997. Durante ese periodo, dicha ley recibió diversas modificaciones sobre aspectos no directamente relacionados con la reglamentación de los partidos políticos, exceptuando la Ley núm. 692 de 12 de noviembre de 1977 —que legalizó el Partido Comunista Dominicano (PCD)—, la cual perdió relevancia a partir de la transición política de 1978 cuando la Ley de Amnistía núm. 1-78 de 26 de septiembre de 1978 derogó las leyes que establecían restricciones a la libre manifestación de las ideas y a la organización política, especialmente a las ideologías comunistas.¹⁸

El 21 de diciembre de 1997 se promulgó la nueva Ley Electoral núm. 275-97, la cual fue la culminación de un proceso que tomó varias décadas, en el que diferentes sectores de la sociedad dominicana demandaron la modernización del sistema electoral teniendo como telón de fondo una historia electoral fuertemente marcada por elecciones fraudulentas e irregulares que han afectado seriamente la calidad del sistema democrático en el país.

¹⁸ Las leyes que fueron derogadas por la Ley de Amnistía núm. 1 de 26 de septiembre de 1978 fueron las siguientes: Ley núm. 6 de 8 de octubre de 1963; Ley núm. 70 de 29 de noviembre de 1963, y la Ley núm. 71 de 30 de noviembre de 1963. Estas leyes fueron adoptadas en el gobierno *de facto* que resultó del golpe de Estado al gobierno de Juan Bosch, las cuales establecieron fuertes restricciones al ejercicio de las libertades públicas, particularmente en materia de expresión de ideologías políticas.

III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

La Junta Central Electoral es el órgano del Estado que tiene competencias para resolver en relación con el tema de los partidos políticos. Sus competencias en esta área son:

- a) Reconocer legalmente a los partidos políticos luego de evaluar y determinar la validez de la documentación que éstos presenten de conformidad con el artículo 42 de la Ley Electoral.
- b) Distribuir los fondos públicos que les corresponden a los partidos políticos de conformidad con la ley y con los reglamentos que dicte la propia Junta Central Electoral para estos fines.
- c) Recibir de los partidos políticos y evaluar los informes de administración de fondos que éstos están obligados a someter por mandato de la Ley Electoral.
- d) Autorizar las alianzas y coaliciones entre diferentes partidos políticos.
- e) Determinar la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos y las agrupaciones políticas cuando éstos no cumplan los requisitos legales relativos al porcentaje de votos o a la representación en las cámaras legislativas o en los gobiernos municipales.
- f) Dirimir los conflictos internos que se presenten en los partidos políticos que no puedan ser resueltos por los canales normales de éstos.

IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ELECTORAL. CONCEPTO, NATURALEZA, FINES, ATRIBUCIONES, ÓRGANOS COMPETENTES

Tanto la Constitución dominicana como la Ley Electoral núm. 275-97 contienen disposiciones sobre los partidos políticos. Ninguna otra ley regula esta materia. En cuanto a la Constitución, la misma consagra en su artículo 80., numeral 7, la libertad de asociación y reunión como uno de los derechos fundamentales de la persona humana. Dicha norma reza: “La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que

por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres". Esta disposición establece el marco general dentro del cual se concretiza el derecho a la organización y el funcionamiento de los partidos políticos como instrumentos básicos del sistema democrático y de la competencia electoral de manera particular.

La mención principal de los partidos políticos en la Constitución dominicana se encuentra en el artículo 104, que dice: "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". Este artículo establece un control cualitativo sobre los partidos políticos, ya que éstos deben conformarse a los principios de organización política consagrados por la propia Constitución, los cuales están consignados en el artículo 4o. de la misma, que afirma: "El gobierno de la nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo...". Una interpretación estricta de este artículo situaría fuera de la legalidad a los partidos que propugnan por modelos distintos de organización política, pero en la práctica esto queda sin efecto en virtud del principio de la libertad de expresión, de pensamiento y del pluralismo político que define el ejercicio de la democracia.¹⁹

Otros artículos del texto constitucional hacen mención de los partidos políticos, pero no para reglamentarlos, sino para definir determinadas atribuciones en lo que concierne a la sustitución de miembros del Senado y de la Cámara de Diputados. Dichos artículos son el 19: "Cuando ocurrán vacantes de senadores o de diputados, la Cámara correspondiente escogerá el sustituto de la terna que le presentará el organismo superior del partido que lo postuló", y el 20:

La terna deberá ser sometida a la Cámara donde se haya producido la vacante, dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso, y en caso de no estarlo, dentro de los treinta primeros días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido hubiese sometido la terna, la Cámara correspondiente hará libremente la elección.

¹⁹ Sobre los diferentes tipos de controles sobre los partidos políticos (cuantitativo, cualitativo y organizativo) véase Jiménez Polanco, Jacqueline, *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*, Santo Domingo, Centenario, 1999, pp. 200 y 201.

El artículo 82 de la Constitución se refiere también a los partidos políticos en relación con las candidaturas para optar al cargo de síndicos (alcaldes) de los municipios. Dicho artículo establece:

El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo de un ayuntamiento, cuyos regidores, así como sus suplentes en el número que está determinado por la ley, proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco, serán elegidos, al igual que el síndico del Distrito Nacional y de los síndicos municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho distrito y de los municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales.

Además de estas disposiciones, el artículo 64 de la Constitución hace referencia a los partidos políticos a propósito de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano cuya función exclusiva es la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, la cual, a su vez, designa a los jueces del orden judicial de los demás tribunales del país. Los miembros de dicho Consejo son: *a*) el presidente de la República; *b*) el presidente del Senado y un senador que pertenezca a un partido diferente al partido del presidente del Senado; *c*) el presidente de la Cámara de Diputados y un diputado que pertenezca a un partido diferente al partido del presidente de la Cámara de Diputados; *d*) el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y *e*) otro juez de la Suprema Corte de Justicia, escogido por ésta.²⁰

Por su parte, la Ley Electoral núm. 275-97 dedica el título VIII a los partidos políticos. Esta ley no formula de manera directa una definición de los partidos políticos, aunque del artículo 41 se puede extraer un concepto. Dicho artículo reza así: “Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes, con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y

²⁰ La figura del Consejo Nacional de la Magistratura fue incorporada a la Constitución en la reforma constitucional de 1994. No existían precedentes de una institución de este tipo en la historia constitucional del país.

de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado”.

En cuanto a las atribuciones de los partidos políticos, ni la Constitución ni la Ley Electoral ofrecen una enunciación ordenada y explícita de dichas atribuciones. Sin embargo, estos textos normativos contienen de manera difusa diversas disposiciones que consignan las atribuciones de los partidos políticos, que son:

- a) Derecho a participar en la elección de los ciudadanos aptos para los cargos públicos (artículo 41, Ley Electoral).
- b) Derecho a presentar una terna de la cual se escogerá el sustituto del senador o diputado cuando ocurran vacantes en cualquiera de estas cámaras legislativas (artículo 19, Constitución).
- c) Derecho a realizar todos los actos propios del género al que pertenece (artículo 45, Ley Electoral).
- d) Derecho a ser sujetos activos y pasivos de derechos y realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para los fines que les son propios (artículo 45, Ley Electoral).
- e) Derecho a designar delegados, con su sustituto correspondiente, ante la Junta Central Electoral y ante cada junta electoral municipal y colegio electoral (artículo 56, Ley Electoral).
- f) Derecho a fusionarse, aliarse o formar coaliciones con otros partidos políticos (artículo 62, Ley Electoral).
- g) Derecho a proponer candidatos a cualquiera de los cargos electivos (artículos 41 y 67, Ley Electoral).

Como se señaló previamente, no existe ninguna otra legislación, en adición a la Ley Electoral núm. 275-97, que regule los partidos políticos en la República Dominicana. Sin embargo, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, la Junta Central Electoral ha emitido una serie de reglamentos y resoluciones que versan sobre aspectos específicos del funcionamiento de los partidos políticos, entre los cuales están: *a) el Reglamento de 19 de diciembre de 2001 sobre propaganda electoral de los partidos políticos; b) Reglamento de 18 de febrero de 2002 sobre fusiones, alianzas y coaliciones de los partidos políticos; c) Reglamento de 3 de abril de 2002 sobre la distribución de la contribución económica del Estado a los partidos políticos, y d) Reglamento de 3 de abril de 2002 so-*

bre los delegados de los partidos políticos ante la Dirección General de Elecciones.

Hay que señalar, sin embargo, que la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer sobre la constitucionalidad de las normas electorales dado el amplio poder que tiene dicho órgano judicial en materia de control de la constitucionalidad de la ley, decreto, resolución, reglamento o cualquier acto de autoridad pública, de conformidad con el artículo 67.1 de la Constitución de la República y de la interpretación que de dicho artículo ha hecho la propia Suprema Corte. En efecto, como comentamos más adelante, la Suprema Corte de Justicia ha hecho uso de esas facultades, como ocurrió en el caso de la Ley núm. 286-04 sobre Elecciones Primarias Partidarias que fue declarada inconstitucional mediante sentencia de 16 de marzo de 2005.

Ante la Suprema Corte de Justicia se planteó la cuestión de si ésta, en sus funciones de corte de casación, podía controlar las decisiones de la Cámara Contenciosa de la Junta Central Electoral en función del principio general de que todas las decisiones de carácter contencioso-administrativo son recurribles en casación ante la Suprema Corte, a fin de que ésta resuelva si en una determinada decisión la ley ha sido bien o mal aplicada (algo distinto a determinar la constitucionalidad de una norma jurídica). Esta cuestión se presentó en ocasión del recurso de casación que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia un sector del Partido Revolucionario Dominicano, encabezado por Hatuey de Camps, contra la resolución núm. 013-03 de 23 de diciembre de 2003, emitida por la Cámara Contenciosa de la Junta Central Electoral. Dicha resolución había validado la convención de dicho partido que eligió al ex presidente Hipólito Mejía como candidato presidencial del mismo para las elecciones de 2004.

Mediante sentencia de 22 de febrero de 2005, casi diez meses después de las elecciones presidenciales, la Cámara Contenciosa, Administrativa y Laboral de la Suprema Corte de Justicia falló que las decisiones de la Junta Central Electoral “no pueden ser anuladas ni modificadas ni sustituidas por la acción de ninguna otra institución del Estado, sino por la propia Junta en los casos que lo permite la ley”. Esto significa que la misma Suprema Corte de Justicia ha definido el alcance de sus competencias en materia electoral: por un lado, se ha declarado competente para conocer, en sus funciones de corte constitucional, sobre la constitucionalidad de las normas legales que versen sobre la materia electoral, mientras que,

por el otro, se ha declarado incompetente, en sus funciones de corte de casación, para conocer sobre las impugnaciones contra las resoluciones emitidas por la Junta Central Electoral.²¹

De estos textos normativos constitucionales y legales se desprende la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Tanto el artículo 104 constitucional como el artículo 41 de la Ley Electoral núm. 275-97 consignan que los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos con fines específicos, el principal de los cuales es participar en las elecciones nacionales, legislativas y municipales para optar por los cargos electivos en las diferentes instituciones representativas del sistema democrático. Los partidos políticos son entidades con personalidad jurídica, siempre que cumplan con los requisitos de constitución que establece la Ley Electoral, que se comentan más adelante.

En cuanto a su naturaleza, los partidos políticos no son órganos del Estado, sino más bien asociaciones privadas que realizan una función pública que consiste en ser entidades intermediarias entre la sociedad y el Estado, razón por la cual tienen un estatuto no sólo legal, sino también constitucional. Los partidos políticos forman voluntades colectivas, articulan intereses de diferentes sectores sociales y procuran representarlos en los órganos del Estado a través de la elección de sus miembros en los puestos electivos en las diferentes instancias representativas del sistema político, así como a través de una variedad de medios legales que están a disposición de los partidos políticos como parte del juego democrático.²²

V. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

Las condiciones requeridas para fundar un partido político están expresamente enumeradas en el artículo 42 de la Ley Electoral núm. 275-97. Dichas condiciones son las siguientes:

²¹ *Cfr.* sentencia de la Cámara Contenciosa, Administrativa y Laboral de la Suprema Corte de Justicia de 22 de febrero de 2005 en relación con la resolución núm. 013-03 de la Cámara Contenciosa de la Junta Central Electoral.

²² Sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos véase Jorge Prats, E., “Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias”, *Gaceta Judicial*, 28 de marzo-11 de abril de 2003, p. 15. Véase, también, Brea Franco, Julio, “La reglamentación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, separata doctrinaria, Santiago, 1986, p. 33.

- a) Exposición sumaria de los principios, propósitos y tendencias que sustentará el partido, en armonía con lo que establece el artículo 4o. de la Constitución de la República.
- b) Nómina de sus órganos directivos provisionales, incluyendo un directorio, comité o junta directiva nacional provisional, con sede en la capital de la República, cuyo presidente será el representante legal del partido en formación ante la Junta Central Electoral.
- c) Constancia de la denominación o el lema del partido, que sintetizarán en lo posible las tendencias que animen a sus fundadores, sin incluir nombres o palabras alusivas a personas o prefijos que indiquen actitudes contrarias o en pro de prácticas, sistemas o regímenes, presentes o pasados, nacionales o extranjeros, ni ser susceptibles de inducir a confusión con los de otros partidos.
- d) Los dibujos contentivos del símbolo, emblema o bandera con la forma y color o los colores que deberán distinguir al partido de cualesquiera otros ya existentes. A los símbolos, emblemas o banderas se aplicarán las mismas reglas que a los nombres o lemas. Además, no deberán coincidir en todo ni en parte con el escudo o la bandera de la República, ni en ningún caso podrán llevar los nombres de los padres de la patria o de los restauradores.
- e) Una declaración jurada por los organizadores de que el partido cuenta con un número de afiliados no menor de 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales, la cual estará acompañada, en aquellas provincias donde presente organismos de dirección, de una lista con los nombres, número de cédula de identidad y electoral y direcciones de aquellos que respaldan la solicitud, con no menos del 1% de los votantes de las provincias en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales, pero manteniendo siempre la obligatoriedad de depositar el listado total a nivel nacional con no menos del 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales ordinarias presidenciales. Además de la indicada lista, estas informaciones deben presentarse en medios informáticos compatibles con los de la Junta Central Electoral.
- f) Una declaración de los organizadores en la cual se haga constar que el partido tiene organismos de dirección provisionales operando y locales abiertos funcionando en, por lo menos, cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y del Distrito Nacional, y

que los mismos deberán estar ubicados en las zonas urbanas. Esta declaración deberá acompañarse de una relación de dichos organismos de dirección, con indicación de los nombres, direcciones, profesión, número de cédula de identidad y electoral, residencia y cargo de cada uno de los directores, así como las direcciones de los locales.

- g) El presupuesto de ingresos y gastos del partido durante el proceso de organización y reconocimiento, con indicación detallada de los aportes recibidos y sus fuentes, así como de los egresos realizados hasta la fecha de solicitud. Nombres y cargos de las personas autorizadas para recabar y recibir fondos a nombre del partido y de los que aprueban los desembolsos y detalles del manejo de los fondos.
- h) El presupuesto de ingresos y gastos del partido hasta las próximas elecciones generales, con indicación detallada de las fuentes de esos ingresos.

La Junta Central Electoral verificará la veracidad de esas declaraciones. Las solicitudes de reconocimiento de las agrupaciones o partidos políticos deben ser sometidas a la Junta Central Electoral, a más tardar ocho meses antes de la fecha de celebración de la próxima elección ordinaria. En ese mismo plazo, las agrupaciones independientes deben hacer a la Junta Central Electoral las declaraciones a que se refiere el artículo 67 de esta ley. No será admitida ninguna solicitud de reconocimiento formulada por una agrupación o partido político que hubiere sido reconocido en dos ocasiones o más y que se hubiere extinguido con posterioridad al último reconocimiento por cualquiera de las causas establecidas en el artículo 61 de esta ley.

En cuanto a las fusiones, la Ley Electoral prevé la posibilidad de que los partidos políticos realicen fusiones, coaliciones y alianzas. La ley, sin embargo, no consagra la figura del Frente. Los requisitos para realizar cualquiera de estas tres figuras están enumerados en los artículos 62 y siguientes de la Ley Electoral.

La Ley Electoral no regula la afiliación de los particulares a los partidos políticos, sino que deja este aspecto a la libre determinación de los órganos competentes de los mismos. Asimismo, ningún texto, tanto de la Ley Electoral como de la Constitución, prohíbe que una persona pertenezca a más de un partido político.

VI. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL PROVINCIAL O MUNICIPAL

En República Dominicana no es posible la formación de partidos políticos a nivel provincial o municipal. Aunque esta prohibición no está expresamente consagrada en la Ley Electoral, se deriva de uno de los requisitos para la formación de los partidos políticos consignados en el artículo 42 antes citado. Se trata del requisito que exige

Una declaración de los organizadores en la cual se haga constar que el partido tiene organismos de dirección provisionales operando y locales abiertos funcionando en, por lo menos, cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y del Distrito Nacional, y que los mismos deberán estar ubicados en las zonas urbanas. Esta declaración deberá acompañarse de una relación de dichos organismos de dirección, con indicación de los nombres, direcciones, profesión, número de cédula de identidad y electoral, residencia y cargo de cada uno de los directores, así como las direcciones de los locales.

Sin embargo, la legislación electoral contempla la posibilidad de crear instituciones diferentes a los partidos políticos, pero con los mismos fines y prerrogativas. La ley menciona específicamente a las agrupaciones políticas, las cuales se diferencian de los partidos políticos en que estos últimos tienen alcance nacional, mientras que las primeras sólo pueden tener una presencia en los ámbitos provincial o municipal. Esta materia está regida por los artículos 76, 77 y 78 de la Ley Electoral.

VII. ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS, DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO DE PARTICIPACIÓN

Ni la Constitución ni la Ley Electoral regulan la estructura interna de los partidos políticos. Este aspecto es regulado exclusivamente por los estatutos partidarios, lo que significa que cada partido tiene su propia estructura organizativa según su visión ideológica, su tradición política y su propia experiencia. En la práctica, los partidos políticos dominicanos tienen grados y problemas distintos de institucionalización. Como se ha señalado anteriormente, los tres principales partidos políticos del país

(PRD, PLD y PRSC) estuvieron fuertemente marcados por el peso de sus líderes históricos (Peña Gómez, Bosch y Balaguer), quienes tuvieron un papel decisivo en cuanto al mayor o menor grado de institucionalización de cada uno de estos partidos.²³

En lo que concierne a la democracia interna, la normativa electoral ha otorgado a los partidos políticos una amplia libertad para organizar su funcionamiento interno y establecer los derechos de participación de su membresía. Hay que señalar, sin embargo, que la Ley Electoral núm. 275-97 establece en el artículo 68 un requisito mínimo relativo a la nominación de candidatos. El primer párrafo de dicho artículo establece: “La nominación de los candidatos a cargos electivos que hayan de ser propuestos por un partido político reconocido o inscrito, deberá ser hecho por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas tres (3) días, por lo menos, después de haber sido convocadas por medio de aviso público en un diario de circulación nacional”. Este mismo artículo señala que dichas convenciones deberán celebrarse de conformidad con las disposiciones que sobre esta materia contengan los estatutos partidarios.

En la práctica, los principales partidos políticos han instituido el método de las elecciones primarias de miembros para elegir sus candidatos presidenciales. En algunos casos, este mismo método se utiliza para elegir candidatos congresionales o municipales. La experiencia de las primarias para elegir candidatos presidenciales la comenzó el PRD a principios de los años ochenta y ya ha sido instituida en los otros partidos. En experiencias recientes, sin embargo, como la del proceso electoral de 2004, las primarias partidarias del PRD y del PRSC estuvieron matizadas por irregularidades y controversias que causaron divisiones internas que po-

²³ El proceso electoral de 2004 ha puesto de manifiesto la debilidad institucional de dos de los tres principales partidos políticos del país. Se trata del Partido Revolucionario Dominicano y del Partido Reformista Social Cristiano, los que se han visto expuestos a divisiones internas como resultado de las luchas entre diferentes grupos partidarios por la nominación presidencial. Ante la ausencia de sus líderes históricos, estos partidos no han contado con una institucionalidad fuerte que les permitiera dirimir sus conflictos y tomar decisiones aceptadas por todas las partes. El Partido de la Liberación Dominicana, en cambio, ha podido sostener después de la muerte de su líder, el profesor Bosch, una estructura partidaria más sólida que le ha evitado experimentar divisiones similares a los otros dos partidos. Hay que señalar, sin embargo, que los tres principales partidos políticos del país tienen el reto de consolidar su institucionalidad partidaria en un contexto de mayor competencia interna como resultado de la partida de sus tres grandes líderes.

drían ser sumamente perniciosas para la salud del sistema de partidos en la República Dominicana.

El 15 de agosto de 2004 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley núm. 826-04 (publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 10291 de 27 de agosto de 2004), la cual estableció 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. Según esta ley, las elecciones primarias de los partidos políticos deberían celebrarse mediante convocatoria de la Junta Central Electoral a más tardar cuatro meses antes de las elecciones generales procedentes, el mismo día, dentro de las mismas horas y a través de los mismos colegios electorales utilizados en las elecciones generales. De este modo, la elección de las candidaturas de los partidos dejaría de ser una atribución de los miembros de cada partido para convertirse en una atribución de todo el electorado, sin tomar en cuenta su membresía partidaria.

Como se señaló anteriormente, esta ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005 tras la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad por parte de la entidad no gubernamental Fundación Derecho y Democracia, Inc. La Suprema Corte de Justicia basó su decisión en que la Ley núm. 826-04 violaba varias disposiciones constitucionales, entre ellas la libertad de asociación política y la norma que establece que los colegios electorales deben reunirse para elegir funcionarios (a nivel presidencial, congresual o municipal), pero no para elegir candidatos de partidos políticos ni para celebrar elecciones primarias simultáneas.²⁴

VIII. EL TEMA DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DOMINICANA

La versión original de la Ley Electoral núm. 275-97, aprobada el 16 de diciembre de 1997, establecía en su artículo 68 que:

En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos congresionales y a la junta electoral correspondiente, o cuando se trate de cargos municipales, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del 25%

²⁴ Véase sentencia de la Suprema Corte de Justicia de 16 de marzo de 2005.

de mujeres a esos cargos. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones, y no aceptarán propuestas en violación de lo que en este artículo se dispone.

Posteriormente, en el 2000 se aprobaron dos reformas a dicha ley electoral, las cuales consagraron cuotas a favor de la mujer para la presentación de candidaturas a la Cámara de Diputados, a las salas capitulares y a las sindicaturas (alcaldías) de los municipios del país. La primera de esas leyes fue la núm. 12-2000 de 2 de marzo de 2000, que incorporó un párrafo al artículo 68 de la Ley Electoral mediante el cual se estableció que no menos del 33% de las candidaturas a la Cámara de Diputados y a las salas capitulares (regidores) presentadas por los partidos políticos o las agrupaciones políticas, deberán ser mujeres. Dicho párrafo señala:

En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos de diputados, los partidos y organizaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres a esos cargos. Igual proporción de mujeres se incluirán en las nominaciones y propuestas que formulen los partidos políticos y las agrupaciones políticas para los cargos municipales presentados ante las juntas electorales del municipio correspondiente, excepto el cargo del síndico. Este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones incluyendo las circunscripciones electorales. Toda propuesta en la cual no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral.

Voto femenino vs. voto preferencial. La implementación de la cuota femenina de conformidad con el texto legal antes citado ha sido matizada por la incorporación en la legislación electoral de lo que se denomina “circunscripciones electorales” o voto preferencial, según lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Electoral núm. 275-97, que reza así: “Las elecciones nacionales para elegir diputados y regidores se harán mediante circunscripciones electorales con el objeto de garantizar que los ciudadanos que resulten electos en las elecciones generales del 2002 y subsiguientes, sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen”. Para poner en práctica este artículo de la Ley Electoral, la Junta Central Electoral adoptó la resolución núm. 05-2001 sobre cir-

cunscriptiones electorales el 2 de julio de 2001, en virtud de la cual se dispuso la implementación de las circunscripciones electorales a nivel congresional en las provincias cuyas poblaciones excedan los 250 mil habitantes (8 de un total de 32). Según este sistema de elección, el elector tiene la capacidad de marcar no sólo el partido por el cual vota, sino también a la persona en la lista del partido de su preferencia que desea que sea elegida. Esto significa, entonces, que lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley Electoral, en el sentido de que los partidos políticos deben presentar las candidaturas de hombres y mujeres de manera alternada, queda sin efecto práctico ante el nuevo sistema de votación, ya que los electores marcan al candidato de su preferencia sin importar el género. En todo caso, dado el poco tiempo de vigencia del sistema de cuota femenina, no es posible derivar conclusiones definitivas sobre sus efectos, positivos o negativos.²⁵

La referida Ley núm. 12-2000 no introdujo modificaciones en lo relativo a las candidaturas al Senado de la República, órgano en el que no se aplica el sistema de cuotas a favor de la mujer. Por su parte, la Ley núm. 13-2000 de 8 de marzo de 2000 introdujo una modificación a la Ley 3455 de Organización Municipal de 21 de diciembre de 1952 en lo que concierne a las candidaturas a las sindicaturas. El artículo 1o. de la Ley 13-2000 establece lo siguiente: “En la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico (a) o vice-síndico (a)”.

En lo que respecta a las sanciones, el artículo antes citado de la Ley núm. 12-2000 establece que toda propuesta de candidaturas por un partido o agrupación política en la cual no se respete el porcentaje establecido será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral.

IX. NORMATIVA CON RELACIÓN A OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La legislación electoral no contiene disposiciones que regulen esta materia. Cada partido político define en sus estatutos internos las moda-

²⁵ Sobre este tema véase Duarte, Isis, “La representación femenina en el Congreso y el ayuntamiento: análisis de los resultados electorales de 2002”, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002. Véase, también, Participación Ciudadana, *Cuota femenina y voto preferencial: vista desde las mujeres, de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil*, Santo Domingo, Mediabyte, 2001.

lidades de participación de grupos afiliados, tales como la juventud, el sector sindical, los campesinos, entre otros. Algunos partidos incorporan estos sectores dentro de sus estructuras, mientras que otros promueven la formación de entidades diferenciadas con cierto grado de autonomía, aunque dependientes en último término de la estructura y las directrices del partido.

X. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley Electoral núm. 275-97 dedica la sección II del título VIII al tema “De la contribución a los partidos políticos”. Esta ley introdujo por primera vez en la historia del país la financiación pública de los partidos políticos. En este sentido, el artículo 49 de dicha ley establece la fuente y los porcentajes de los fondos públicos a ser empleados en esta actividad. Dicho artículo señala: “Se consignará en el presupuesto general de la nación y Ley de Gastos Públicos un fondo equivalente al medio por ciento (1/2%) de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento (1/4%) en los años que no haya elecciones generales”.

La distribución de esos fondos corresponde a la Junta Central Electoral, la cual debe determinar los montos a ser entregados a cada partido en función de los parámetros definidos por la propia ley. En efecto, el artículo 50 de la misma establece lo siguiente:

La distribución de las contribuciones ordinarias del Estado se hará de la manera siguiente: a) En los años de elecciones generales el veinticinco por ciento (25%) a ser distribuido en partes iguales entre los partidos políticos o alianzas a las cuales la Junta Central Electoral les haya aprobado candidaturas independientes a más tardar diez (10) días después de la fecha de cierre de la presentación de candidaturas de acuerdo a la ley; b) El restante setenta y cinco por ciento (75%) se distribuirá en proporción a los votos válidos obtenidos por cada partido, alianza o coalición política en las últimas dos elecciones generales ordinarias. Las presidenciales y las congresionales y municipales, a ser entregado a más tardar diez (10) días después de la fecha de cierre de presentación de candidaturas.

El párrafo primero de ese mismo artículo consigna que en caso de que haya que celebrar una segunda ronda entre los dos candidatos más vota-

dos en las elecciones presidenciales, el Estado proveerá adicionalmente el equivalente al 25% de lo aportado ese año, a distribuirse entre los dos partidos, alianzas o coaliciones contendoras en partes iguales, a más tardar diez días después de la proclama correspondiente.²⁶

El artículo 52 de la ley establece la obligación a cargo de los partidos que acepten la contribución pública de crear un sistema contable de acuerdo con los principios legalmente aceptados en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos del partido. El mismo artículo, sin embargo, señala que los partidos políticos que no recurran a la financiación pública no quedan exentos de implementar el indicado sistema contable. Por su parte, el artículo 53 de la ley consagra que si un partido político que haya recibido la contribución electoral se retirara de participar en las elecciones, sin causa de fuerza mayor que lo justifique, tendrá que reembolsar al Estado las sumas obtenidas hasta el momento de su retiro.

El artículo 47 de la Ley Electoral establece una prohibición general en cuanto al uso de los recursos del Estado por parte de los partidos políticos. El texto señala:

Se prohíbe a los partidos políticos, a sus dirigentes, militantes o relacionados, recibir exoneraciones, donaciones o regalos de parte de cualesquiera de los poderes del Estado, o de los ayuntamientos, directamente o bajo cualquier mecanismo jurídico, así como beneficiarse directa o indirectamente de los recursos y medios que pertenezcan al Estado para realizar sus actividades proselitistas o sostenerse, salvo la contribución electoral señalada en la presente ley...²⁷

²⁶ La reforma constitucional de 1994 introdujo el denominado sistema de doble vuelta para las elecciones presidenciales. Al respecto, el artículo 90, párrafo, de la Constitución dominicana establece que en caso de que “ninguna de las candidaturas obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección cuarenta y cinco días después de celebrada la primera. En esta última elección participarán únicamente las dos candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección”.

²⁷ El uso de los recursos del Estado para promoción electoral por parte de quienes detentan el poder es una vieja y arraigada práctica en la política dominicana. Las autoridades electorales han sido totalmente pasivas en cuanto a hacer valer las disposiciones legales sobre esta materia. En el marco de la campaña electoral de 2004 se han producido algunas modalidades de uso de los recursos del Estado que han generado fuertes críticas por parte de sectores importantes de la sociedad civil, la opinión pública y los partidos de oposición. Una de ellas es el uso, por parte del gobierno y de la campaña a favor de la reelección presidencial, de una inmensa red de medios de comunicación (canales de tele-

En lo que concierne a la financiación privada, la legislación electoral no establece límites ni regulaciones especiales. Esto significa que, paralelamente a la financiación pública de los partidos políticos, existe una financiación privada de éstos que carece de regulaciones y controles efectivos, lo que en gran medida desnaturaliza el propósito de la financiación pública.

En relación con la financiación privada, la Ley Electoral contiene una especie de contradicción reflejada en los artículos 47 y 55 de la misma. En efecto, el primer párrafo del artículo 47 establece:

Fuentes de ingresos. Todos los actos de cooperación, asistencia o contribución económica a los partidos son función exclusiva de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas. Por tanto, sólo se considerarán como ingresos lícitos de los partidos, los donativos o contribuciones que provengan de éstas; y será ilícita la intervención directa o indirecta del Estado, de cualquiera de sus departamentos, dependencias u organismos autónomos o descentralizados o de empresas que caigan dentro de la aplicación de la Ley de Inversión Extranjera, de los ayuntamientos o de entidades dependientes de éstos, de gobiernos extranjeros, en el sostenimiento de los partidos o el financiamiento de sus campañas...

Como se ve, según este artículo las personas tanto naturales como jurídicas nacionales privadas pueden hacer contribuciones a los partidos políticos. En cambio, el artículo 55 de la misma ley consigna que sólo las personas físicas o naturales pueden contribuir en la financiación de los partidos políticos. Dicho artículo establece: “Sólo se considerarán lícitos los ingresos provenientes del Estado canalizados a través de la Junta Central Electoral y las contribuciones de personas físicas, quedando terminantemente prohibido la aceptación de ayudas materiales de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas”. En la práctica, este artículo no se

visión, emisoras de radio, periódicos de circulación nacional) que fuera incautada a un grupo financiero en virtud de la Ley núm. 72-02 sobre Lavado de Activos, lo que ha implicado un control editorial, informativo y publicitario de dichos medios para favorecer abiertamente la candidatura oficial. Otro uso de recursos del Estado que ha sido objeto de fuertes críticas es el ofrecimiento de financiamiento blando para la adquisición de motocicletas a miles de usuarios, con fondos del erario público, a condición de que hagan campaña a favor del partido de gobierno.

aplica, al menos en lo que respecta a la prohibición de que grupos económicos hagan contribuciones a los partidos políticos.

XI. FUSIONES, ALIANZAS Y COALICIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley Electoral núm. 275-97 contempla y regula las fusiones, alianzas y coaliciones entre los partidos políticos legalmente reconocidos. El artículo 62 de dicha ley así lo establece: “Los partidos políticos, una vez constituidos, pueden fusionarse, aliarse o coaligarse, mediante el procedimiento establecido por la presente ley y por los reglamentos que dicte la Junta Central Electoral...”. Ese mismo artículo define cada una de estas categorías, a saber:

- a) *Fusión* es la integración de dos o más partidos con el objeto de constituir uno solo para todos los fines legales y electorales.
- b) *Alianza* es el acuerdo establecido entre dos o más partidos para participar conjuntamente en uno o más niveles de elección y en una o más demarcaciones electorales.
- c) *Coalición* es el conjunto de partidos que postulan los mismos candidatos y que han establecido alianzas electorales con uno o más de los integrantes de la misma, aunque no con todos ellos, siempre que tengan en común un partido que los personifique.

El referido artículo 62 establece el procedimiento a seguir en esta materia. En este sentido, consagra lo siguiente:

- a) Las fusiones, alianzas o coaliciones deberán ser aprobadas por mayoría de votos de los delegados de las convenciones nacionales que, a ese efecto, celebrare cada uno de los partidos y cuyas actas deberán ser sometidas al examen de la Junta Central Electoral, ante la cual podrán reclamar los disconformes con la fusión, la alianza o la coalición, dentro de las cuarenta y ocho horas después de aprobada ésta por las convenciones de los partidos. Dichas reclamaciones deberán, en todo caso, fundarse en transgresiones de orden estatutario o legal bien definidas.
- b) La solicitud de aprobación de fusión, alianza o coalición deberá ser depositada en la Secretaría de la Junta Central Electoral a más tar-

dar setenta y cinco días antes de la fecha señalada para las próximas elecciones, acompañada de los documentos que requiere la Junta Central Electoral.

- c) La Junta Central Electoral fijará la audiencia correspondiente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, y convocará a todos los partidos políticos reconocidos para conocer el caso, el cual será decidido dentro de las siguientes setenta y dos horas.
- d) La resolución que dicte la Junta Central Electoral al respecto deberá ser publicada conjuntamente con el pacto de fusión, alianza o coalición, en espacio pagado en un periódico de circulación nacional a cargo del partido político que conserve el reconocimiento, en caso de fusión, y a cargo de la Junta Central Electoral o del partido más diligente, en caso de alianza o coalición. Ambos documentos serán comunicados por escrito a todos los demás partidos políticos reconocidos dentro de los diez días de haber sido dictadas, sin lo cual no tendrá validez la fusión, alianza o coalición de que se trate. El cumplimiento de esta disposición se probará con el depósito en la Secretaría de la Junta Central Electoral de un ejemplar certificado por el editor del diario en el cual se hizo la publicación y la constancia de recibo de las comunicaciones hechas por la Junta o el partido interesado a los demás partidos políticos reconocidos.

En lo que respecta a la personalidad jurídica de los partidos políticos que participen en una fusión, alianza o coalición, los artículos 63 y 64 de la Ley Electoral regulan esta materia. La fusión determina la extinción de la personería jurídica de todos los partidos que intervengan en ella, salvo la de aquel que personifique la fusión; en cambio, la alianza o coalición de partidos tendrá siempre un carácter transitorio y, dentro de ella, cada uno de los partidos aliados o coaligados conserva su personería jurídica.

El párrafo II del artículo 64 establece las modalidades de coaliciones o alianzas o que pueden llevar a cabo los partidos políticos, a saber: *a)* para las candidaturas presidencial y vicepresidencial; *b)* para todas las candidaturas del país en los niveles congresionales y municipales; *c)* para todas las candidaturas del país de nivel congresional o municipal y *d)* para candidaturas congresionales o municipales en una o varias demarcaciones políticas del país.

El referido artículo consigna que a los partidos y agrupaciones políticas que no hayan hecho pacto de alianza o coalición, no podrán sumárseles los votos para los fines de una elección, aunque hubiesen presentado los mismos candidatos. Y en lo que respecta a las agrupaciones políticas accidentales independientes, éstas no podrán, en razón de su carácter, establecer alianza o coalición con los partidos políticos, y en caso de que lo hagan con otra agrupación similar, se considerarán fusionadas en una sola para todos los fines de la presente ley.

XII. EXTINCIÓN Y CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 60 de la Ley Electoral establece las causas de extinción de los partidos políticos, a saber:

- a) Por acto voluntario adoptado en asamblea general ordinaria o extraordinaria del mismo partido.
- b) Por fusión con uno o más partidos.
- c) Por no haber obtenido en alguna elección los sufragios requeridos (por lo menos el 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones nacionales ordinarias presidenciales, siempre y cuando no ostente representación congresional o municipal).
- d) Por no tener representación congresional o municipal.
- e) Por no participar en dos elecciones generales ordinarias sucesivas.

XIII. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La legislación electoral contempla la posibilidad de que se presenten candidaturas independientes de carácter nacional, provincial o municipal que surjan a través de agrupaciones políticas accidentales en cada elección. Estas agrupaciones políticas tienen los mismos fines que los partidos políticos, aunque estos últimos son de carácter permanente mientras que las primeras son de carácter “accidental”, como la propia ley las denomina. El artículo 76 de la ley establece el número de miembros que estas agrupaciones deben tener para poder sustentar esas candidaturas independientes en función de porcentajes respecto de la población inscrita en el padrón electoral en la demarcación de que se trate. Por ejemplo, si la demarcación tiene un número de inscritos mayor de 60 mil personas,

el número de miembros de la agrupación política deberá ser no menor del 7% de esa cifra. En cuanto a los demás aspectos, estas agrupaciones políticas se rigen de manera similar a los partidos políticos.

En el plano municipal, estas agrupaciones pueden tener un carácter permanente y no meramente accidental. En efecto, el artículo 78 de la Ley Electoral establece que las agrupaciones políticas que sustenten candidaturas independientes para cargos electivos en los municipios podrán mantener sus organizaciones locales e intervenir en elecciones sucesivas, aunque están sujetas a las mismas causas de extinción que consigna el artículo 60 en relación con los partidos políticos.

En cuanto al financiamiento público de las agrupaciones políticas, éstas se acogen a lo establecido en los artículos 50 y siguientes de la Ley Electoral. Esto quiere decir que las candidaturas debidamente reconocidas por la Junta Central Electoral presentadas por agrupaciones políticas, recibirán fondos públicos de conformidad con los criterios establecidos por dichos artículos. Si la agrupación política es de naturaleza municipal y tiene un carácter permanente porque cumple con los requisitos de la ley para preservar su personalidad jurídica (artículo 60), las mismas también recibirán financiamiento público durante los años no electorales.

La legislación dominicana no ha incorporado figuras que posibiliten la participación política fuera de los partidos y las agrupaciones políticas, tales como la iniciativa legislativa popular, la revocación del mandato, el plebiscito y el referendo, entre otras modalidades de la denominada “democracia directa”. Tampoco permite la inscripción de candidaturas que no sean presentadas por los partidos políticos reconocidos o por las agrupaciones políticas para los cargos electivos municipales.

XIV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

En la República Dominicana, el órgano encargado de ejercer el control de las organizaciones políticas es la Junta Central Electoral. Este órgano está integrado por nueve miembros cuya elección corresponde, de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución, al Senado de la República. Internamente, la Junta Central está dividida de la manera siguiente: una Cámara Administrativa integrada por tres miembros, una Cámara Contenciosa integrada por cinco miembros y el Pleno, en el que participan

los ocho miembros de estas dos cámaras, más el presidente de la Junta. Cada cámara tiene su propio presidente.

Según el artículo 3o. de la Ley Electoral núm. 275-97, la Junta Central Electoral “es una entidad de derecho público, dotada de personalidad jurídica, con patrimonio propio inembargable, con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren útiles para el cumplimiento de sus fines, en la forma y en las condiciones que la Constitución, las leyes y sus reglamentos determinen, y con autonomía económica y presupuestaria”. En la práctica, esta autonomía administrativa y presupuestaria ha comenzado a consolidarse en la medida en que, a partir de la aprobación de esta ley, el Poder Ejecutivo no ejerce, como ocurría en el pasado, un control administrativo y presupuestario sobre la Junta Central Electoral. Cada mes, ésta recibe del Poder Ejecutivo la duodécima parte del total que le corresponde para el año, según lo aprobado en el presupuesto nacional. La Junta designa a su personal y administra sus fondos de manera autónoma, aunque no se puede desconocer las influencias indirectas que ejercen algunos partidos sobre este órgano.

La cuestión más controversial en lo que concierne a la autonomía de la Junta Central Electoral tiene que ver con la selección de sus miembros, que, como se señaló previamente, corresponde al Senado de la República cada cuatro años. La más reciente designación, que tuvo lugar después de las elecciones legislativas de 2002, dio lugar a serias controversias, dado que el partido mayoritario en el Senado (PRD) designó a los miembros de la Junta sin tomar en cuenta el parecer de los demás partidos políticos. Esta decisión fue objeto de una fuerte oposición por parte del resto de los partidos, así como de entidades de la sociedad civil, el sector privado, la Iglesia católica y sectores importantes de la opinión pública nacional. Este conflicto fue eventualmente sometido a una negociación entre estos actores en el marco del denominado Diálogo Nacional, lo que dio origen a una reforma a la legislación electoral mediante la adopción de la Ley núm. 2-2003 de 7 de enero de 2003, la cual dividió la Junta Central Electoral en las diferentes cámaras antes mencionadas como forma de limitar los poderes del presidente de dicho órgano.²⁸

²⁸ Luego de esta reforma legal, el entonces presidente de la Junta Central Electoral, Ramón Manuel Morel Cerda, renunció a su posición por entender que la misma había sido desprovista de atribuciones y funciones básicas, lo que la convertía en una institución meramente “decorativa”. Morel Cerda fue reemplazado por Luis Arias, quien es actual-

En lo que concierne a los partidos políticos, la Junta Central Electoral tiene competencia para:

- a) Reconocer legalmente a los partidos políticos luego de evaluar y determinar la validez de la documentación que éstos presenten de conformidad con el artículo 42 de la Ley Electoral.
- b) Distribuir los fondos públicos que les corresponden a los partidos políticos de conformidad con la ley y con los reglamentos que dicte la propia Junta Central Electoral para estos fines.
- c) Recibir de los partidos políticos y evaluar los informes de administración de fondos que éstos están obligados a someter por mandato de la Ley Electoral.
- d) Autorizar las alianzas y coaliciones entre diferentes partidos políticos.
- e) Determinar la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos y las agrupaciones políticas cuando éstos no cumplan los requisitos legales relativos al porcentaje de votos o a la representación en las cámaras legislativas o en los gobiernos municipales.
- f) Dirimir los conflictos internos que se presenten en los partidos políticos que no puedan ser resueltos por los canales normales de éstos.

La Ley Electoral no hace ninguna mención sobre el control que tiene la Junta Central Electoral sobre la clasificación para la inscripción de los partidos políticos. Sin embargo, en virtud del artículo 60. de la Ley Electoral, una de las atribuciones del Pleno de la Junta es la de "...reglamentar la propaganda en los medios de comunicación, con el fin de evitar distorsiones, alusiones calumniosas o injuriosas que afecten el honor de o la consideración de candidatos o dirigentes políticos, así como menciones que puedan crear inquietud o confusión en la población...". En virtud de lo anterior, es al Pleno de la Junta Central Electoral a la que le corresponde velar por el control de la legalidad de las actuaciones de los partidos políticos.

Por otro lado, en virtud del artículo 41 de la Ley Electoral, la Junta Central Electoral es la encargada de verificar la veracidad de las informaciones suministradas por los partidos políticos al momento en que éste-

mente (mayo de 2004) el presidente de dicho órgano. Los otros presidentes son: Nelson Gómez, de la Cámara Administrativa, y Salvador Ramos, de la Cámara Contenciosa.

tos solicitan su reconocimiento a dicho organismo. Por lo tanto, la Junta Central Electoral está facultada para velar por el cumplimiento de las regulaciones normativas a cargo de los partidos políticos.

XV. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La legislación electoral no contiene disposiciones que regulen la afiliación de los partidos políticos a organizaciones internacionales. En la práctica, los partidos dominicanos pertenecen o tienen vínculos con organizaciones internacionales, como la Internacional Socialista, la Confederación de Partidos Demócratas Cristianos, la Internacional Liberal, entre otras. Hasta la fecha, no se ha presentado ningún conflicto relativo a su afiliación con esas organizaciones sobre el cual haya sido apoderada la Junta Central Electoral. Es importante notar, sin embargo, que debido a los procesos de división interna que están experimentando algunos de los principales partidos políticos de la República Dominicana, especialmente el PRD y el PRSC, podrían presentarse situaciones conflictivas en cuanto a qué sector de estos partidos se quedaría con las relaciones políticas y la propia representación legal ante las organizaciones internacionales a las que pertenecen.

XVI. EVALUACIÓN

Desde la caída de Trujillo hasta el presente, la República Dominicana ha tenido una traumática historia electoral. A partir de 1966, luego del ascenso al poder de Joaquín Balaguer tras la intervención militar estadounidense de 1965, muchos procesos eleccionarios estuvieron viciados como resultado de prácticas fraudulentas, irregularidades de diferentes tipos, intervención de militares en la política y parcialidad de las autoridades electorales en favor de determinadas candidaturas.

Ejemplos paradigmáticos de esta historia han sido las coyunturas electorales de 1978 y 1994. En 1978 se produjo la primera transferencia de poder de un partido a otro (del Partido Reformista de Balaguer al PRD de Peña Gómez) en toda la historia nacional. Sin embargo, esto sólo fue posible luego de que los militares interviniieran los principales centros electorales y que la presión internacional hiciera revertir un intento de

mantener por la fuerza a Joaquín Balaguer en la Presidencia de la República. La solución al conflicto político estuvo mediada por una decisión de la Junta Central Electoral que se denominó “fallo histórico”, el cual despojó al PRD de varias senadurías para garantizar el control del Senado por parte del partido de Balaguer, con lo cual preservó el control de la designación de los miembros de la Junta Central Electoral y del Poder Judicial.²⁹ En la segunda coyuntura, la de 1994, se produjo de nuevo un enfrentamiento entre estos dos partidos, pero esta vez el problema giró en torno a la exclusión de decenas de miles de votantes del padrón electoral, lo que perjudicó al PRD como partido de oposición. En el país se generó una crisis político-electoral que eventualmente se superó mediante una transacción política que implicó una reforma a la Constitución, la reducción del nuevo mandato de Balaguer a dos años, la prohibición de la reelección inmediata y otras reformas al texto constitucional.³⁰

Estas experiencias han generado una gran desconfianza entre los actores políticos, así como de éstos frente a las instituciones electorales. El conflicto de 2002, suscitado por la designación inconsulta de los miembros de la Junta Central Electoral por parte del Senado de la República controlado por el PRD, puso de manifiesto que todavía no se ha llegado en el país a un nivel de consolidación del sistema electoral que ofrezca garantías de transparencia e imparcialidad.

La legislación electoral ha sido menos problemática en lo que respecta a los partidos políticos, aunque cada vez más surgen voces que plantean la necesidad de realizar reformas en esta materia. En sentido general, las normas legales vigentes han creado un marco razonable para la formación y el funcionamiento de los partidos políticos en la República Dominicana. Se trata de una legislación que se sitúa en un punto intermedio en lo que tiene que ver con el grado de apertura para la creación y participación de los partidos políticos en la vida política y electoral del país. Esto es, la Ley Electoral ni es totalmente permisiva ni totalmente restrictiva en cuanto a los requisitos para formar partidos políticos, lo que ha permi-

²⁹ Hasta la reforma constitucional de 1994, los jueces de todos los tribunales del país eran nombrados por el Senado de la República. En dicha reforma se creó el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual designa a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y éstos, a su vez, nombran a los demás jueces del orden judicial del país.

³⁰ Sobre la coyuntura de mayo-agosto de 1994 puede verse Espinal, *op. cit.*, nota 2, capítulo 5.

tido un cierto grado de estructuración del sistema partidario que, sin ser excluyente, tampoco incentiva la proliferación excesiva de partidos políticos. Puede resultar pertinente, sin embargo, revisar las normas legales sobre esta materia con miras a evaluar la efectividad práctica de los requisitos tanto para el reconocimiento como para la pérdida de la personalidad jurídica de los partidos, más aún tomando en cuenta que a partir de la incorporación de la financiación pública a los partidos políticos, algunos círculos de la opinión pública nacional han comenzando a plantear críticas a la existencia de partidos pequeños que, sin lograr avances electorales relevantes, se benefician de recursos del erario público.³¹

XVII. REFORMAS PLANTEADAS

En lo concerniente a las propuestas de reforma relativas a los partidos políticos y a las actividades electorales, en los últimos años se han presentando algunas iniciativas que si bien han suscitado cierto interés tanto en el mundo académico como político, no se han adoptado todavía. Una propuesta de reforma en esta materia es la contenida en el Informe de la Comisión Especial para la Reforma Constitucional creada por el presidente de la República mediante decreto núm. 410-01 de 21 de mayo de 2001. Dicha Comisión, que estuvo presidida por monseñor Agripino Núñez Collado, rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), e integrada por representantes de los partidos políticos e instituciones de la sociedad civil, fue creada en el marco de un debate nacional en torno a la reforma constitucional. La propuesta relativa a los partidos políticos del referido informe contenía:

- Una definición más amplia de los partidos políticos a la que consigna la Constitución vigente, pero sin cambiar la esencia conceptual.
- La obligatoriedad de realizar elecciones primarias en los partidos para escoger sus candidaturas bajo supervisión de la Junta Central Electoral (como se señaló anteriormente, una ley sobre esta mate-

³¹ En otra parte del texto se describen las causas de extinción de los partidos políticos contempladas en la legislación electoral.

ria fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia).

- La obligación a cargo de los partidos políticos de hacer transparente y justificar los modos de financiación de sus actividades y campañas electorales.

Dicho Informe fue presentado en febrero de 2002, aunque sus recomendaciones no fueron tomadas en cuenta al momento en que se reformó la Constitución en julio de ese mismo año con el propósito de reintroducir la reelección presidencial en el ordenamiento constitucional dominicano.³² En todo caso, queda pendiente la discusión de si es pertinente o no incorporar en el texto constitucional aspectos tan específicos sobre el funcionamiento de los partidos políticos como, por ejemplo, la celebración de elecciones primarias, o si esta materia debe dejarse a la legislación ordinaria.

Otras propuestas de reforma se han enmarcado en el ámbito de la legislación ordinaria. Una de ellas fue preparada por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (Copryme, hoy denominada Comisión Nacional para la Reforma del Estado, Conare) durante el periodo de gobierno 1996-2000. Dicha propuesta consistió en un anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, el cual nunca fue conocido en el Congreso Nacional. Entre los aspectos contenidos en dicho anteproyecto estaban:

- 1) Definición de los partidos políticos y los principios fundamentales para la actividad política (libertad de afiliación, pluripartidismo, diversidad ideológica, alternancia en el poder, equidad en la competencia partidaria, uso de los medios democráticos para acceder al poder y reconocimiento de los derechos de las minorías).
- 2) Derechos, deberes y prohibiciones concernientes a los partidos políticos.
- 3) Elecciones primarias, renovación periódica de autoridades partidarias y órganos de control interno.

³² *Cfr.* Informe de la Comisión Especial para la Reforma Constitucional creada por el presidente de la República mediante decreto núm. 410-01 de 21 de mayo de 2001, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), febrero de 2002, colección Documentos.

- 4) Obligatoriedad de la educación política de la militancia mediante la creación de centros de educación en los partidos políticos.
- 5) Regulación de las campañas electorales (tiempo, publicidad, manifestaciones públicas).
- 6) Patrimonio y financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.
- 7) Régimen de sanciones.³³

Otra iniciativa de reforma legal es el proyecto de Ley de Reglamentación para las Campañas Electorales presentado por el diputado Euclides R. Sánchez, del Partido de la Liberación Dominicana, en la legislatura que empezó el 16 de agosto de 2002. Este proyecto de ley procura establecer normas más estrictas sobre diferentes aspectos de las campañas electorales, tales como:

- a) Plazos para hacer campaña.
- b) Uso del espacio público para hacer publicidad electoral.
- c) Control del uso de alto-parlantes y otras modalidades de difusión de música y otros sonidos.
- d) Regulación de la difusión de encuestas de opinión.
- e) Acceso equitativo a los medios de comunicación en tiempo de campaña electoral.
- f) Reglamentación del uso de la vía pública en actividades proselitistas.
- g) Prohibición de expresiones verbales o escritas contrarias a la moral y las buenas costumbres.
- h) Prohibición de campañas proselitistas en los actos oficiales del gobierno.

Este proyecto de ley contiene también un régimen de sanciones para quienes violen sus disposiciones.³⁴ El mismo no ha sido todavía aprobado en el Congreso Nacional.

³³ Sobre este anteproyecto de ley véase Aquino, José Ángel, “Anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas”, en Participación Ciudadana (ed.), *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte, 2002, pp. 305-313.

³⁴ Cfr. proyecto de Ley de Reglamentación para las Campañas Electorales, Cámara de Diputados.

A principios de 2004, el Consejo Nacional de la Reforma del Estado presentó al Congreso Nacional, a través del Poder Ejecutivo, el denominado proyecto de Ley de Voto Preferencial Presidencial, el cual procuraba instituir en la República Dominicana una modalidad de lo que se conoce como “sistema de lemas” para la presentación de candidaturas presidenciales por parte de los partidos políticos. La esencia de este proyecto estaba plasmada en la propuesta de introducir un párrafo al artículo 67 de la Ley Electoral vigente, el cual señalaría: “Las candidaturas que presenten las organizaciones y los partidos reconocidos para el nivel presidencial, podrán ser formadas por hasta cinco aspirantes a la Presidencia de la República con sus respectivos acompañantes a la Vicepresidencia”. Otra de las modificaciones que incluía este proyecto de ley establecía que las candidaturas presidenciales y vicepresidenciales “podrán ser nominadas y presentadas ante la Junta Central Electoral por un mínimo de un 20% de los miembros de su máximo organismo de dirección ejecutiva establecido en los estatutos de los partidos y asociaciones políticas reconocidas, no pudiendo los mismos apoyar con su firma a más de un candidato”.³⁵

Esta iniciativa legal se produjo en el contexto de una fuerte crisis interna en el PRD como consecuencia de la disputa por la nominación presidencial entre no menos de siete precandidatos presidenciales de dicho partido. Ante la decisión del presidente Hipólito Mejía de buscar una segunda postulación luego de haber logrado la reforma constitucional para permitir la reelección, en el PRD se desató una fuerte lucha entre los aspirantes presidenciales que estuvo marcada por un proyecto reeleccionista que significaba una ruptura con la trayectoria partidaria. Se produjo, entonces, una división entre los anti-reelecciónistas y los reelecciónistas, lo que hizo prácticamente imposible encauzar la competencia interna por los canales institucionales del partido. Los anti-reelecciónistas no sólo invocaban los principios tradicionales del PRD, sino que acusaban al sector reelecciónista de usar los recursos del Estado a su favor.

El proyecto de Ley de Voto Presidencial Preferencial se concibió como un instrumento para resolver la crisis interna del PRD, ya que de haberse aprobado la ley hubiera permitido la presentación de hasta cinco

³⁵ *Cfr.* proyecto de Ley que reforma la Ley Electoral núm. 275-97 sobre la elección del nivel presidencial de la República Dominicana mediante el voto preferencial presidencial (Senado de la República).

candidaturas presidenciales por partido (sistema de lemas). Esta iniciativa, sin embargo, recibió un fuerte rechazo por parte de los partidos de oposición, de las entidades de la sociedad civil y de sectores importantes de la opinión pública. La crítica se centraba en que el proyecto de ley tenía como fin resolver los problemas internos del PRD sin importar los efectos que el mismo podría tener en el sistema partidario en general. Dicho proyecto, además, se presentó en un momento en que los otros partidos políticos habían elegido sus candidatos presidenciales, lo que atentaría contra los derechos adquiridos de esos candidatos. Se argumentaba también que la pieza legal tenía fuertes contradicciones con varias disposiciones de la Constitución.

Luego de que el proyecto de ley fuera aprobado en primera lectura en el Senado de la República el 29 de enero de 2004, el presidente de esta cámara legislativa decidió someterlo a la Suprema Corte de Justicia para que ésta determinara si era constitucional o no. A su vez, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil presentó ante la Suprema Corte, el 9 de febrero de 2004, un escrito de intervención (*amicus curiae*) en la acción preventiva de control de la constitucionalidad del referido proyecto de ley que había presentado el presidente del Senado.³⁶ Un día después (10 de marzo de 2004), la Suprema Corte de Justicia falló declarando su incompetencia para conocer de una acción de inconstitucionalidad contra un proyecto de ley que no hubiera completado el proceso de aprobación en ambas cámaras legislativas. Tras este fallo, los promotores del proyecto desistieron del mismo por tres razones fundamentales: 1) por la fuerte oposición que seguía recibiendo el proyecto de ley; 2) porque todo indicaba que no disponían de todos los votos necesarios en la Cámara de Diputados, dada la segmentación del poder en este órgano legislativo entre diferentes fuerzas políticas, y 3) porque el presidente Mejía ya había obtenido la nominación presidencial de su partido tras las elecciones primarias en las que participó sin competencia interna, salvo la de un contendiente surgido de las filas de su propio sector político que fue inscrito en las elecciones primarias como forma de mantener una apariencia de competitividad.

³⁶ *Cfr.* Escrito de intervención (*amicus curiae*) en la acción preventiva de control de la constitucionalidad del proyecto de ley que modifica la Ley Electoral núm. 275-97, suscrito por los abogados Julio César Castaños, Flavio Darío Espinal J. y José Alfredo Rizek, del 9 de febrero de 2004, en representación de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Publicado en *Gaceta Judicial*, 10. de marzo de 2004.

Irónicamente, este proyecto de ley que crearía un sistema de lemas fue promovido por quienes también habían presentado el proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias. Estas piezas legales son, obviamente, contradictorias, pues mientras este último proyecto procuraba instituir un sistema de elección de candidatos presidenciales sobre la base de elecciones primarias partidarias, el proyecto de Ley sobre Voto Presidencial Preferencial haría inoperante dichas primarias, pues no tendría sentido competir internamente por la nominación presidencial si cada partido puede presentar hasta cinco candidaturas a la vez.

La normativa electoral continúa siendo objeto de alto interés como parte de un proceso de consolidación del sistema electoral. Junto a las propuestas de reformas legales también se discute cómo hacer más efectiva la aplicación de la normativa vigente. Está pendiente, por ejemplo, la puesta en práctica del denominado “voto preferencial” a nivel municipal contemplado en la Ley Electoral (sobre este punto, véase apartado VIII), lo cual ha generado puntos encontrados entre diferentes actores del sistema político. Se reclama también una aplicación más estricta de los plazos para las campañas electorales y una mayor transparencia en el uso tanto de los fondos públicos como privados por parte de los partidos políticos. En sentido general, hay una preocupación en amplios sectores de la sociedad dominicana sobre la necesidad de fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos y de los propios órganos electorales para darle más solidez al sistema democrático.

XVIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGOSTO, G. y CUETO VILLAMÁN, F., *Los partidos políticos por dentro*, Santo Domingo, Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo, Editora Búho, 2002.
- AMARO GUZMÁN, R., *Constitución Política y reformas constitucionales, 1947-1966*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1982, vol. III.
- AQUINO, J. A., *Los distritos electorales: cualificando la representación democrática*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2002.
- ARZENO RODRÍGUEZ, L., *Políticos y partidos políticos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones América, 1982.

- BENOIT BRUGAL, M. S., *El régimen legal actual de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santiago de los Caballeros, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1988.
- BREA, F. J., *La reglamentación jurídica de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santiago de los Caballeros, PUCMM, 1986.
- BREA, R., *Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992)*, Santo Domingo, PUCMM, 1995.
- _____, *Los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Meca, 1991.
- _____, y DUARTE, I., *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001. Resultados de la III Encuesta Nacional de Cultura Política y Democrática (Demos 2001)*, Santo Domingo, Editora Búho, 2002.
- BURGOS, V. E., *Los gobiernos de la República Dominicana*, Santo Domingo, Publicaciones de la Biblioteca Nacional, 1993.
- CALDER, B. J., *Impact of Intervention: The Dominican Republic During de U. S. Occupation of 1916-1924*, Austin, University of Texas Press, 1984.
- CEDEÑO JIMÉNEZ, V. L., *El futuro de la República Dominicana*, Santo Domingo, El Mundo, 1986.
- COMISIÓN DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, *Los partidos políticos dominicanos de cara al siglo XXI*, Santo Domingo, Editora Cantera Gráfica, 2000.
- DUARTE, I., *La representación femenina en el Congreso y el ayuntamiento: análisis de los resultados electorales de 2002*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2002.
- ESPINAL, F. D., *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, PUCMM, 2001.
- ESPINAL, R., *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, San José, IIDH-CAPEL, 1987.
- GALÍNDEZ, J. de, *The Era of Trujillo*, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1973.
- HARTLYN, J., *Electoral Institutions, Democratic Actors and Free Elections: The Dominican Republic in Comparative Perspective*, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, 2000.

- HOETINK, H., *The Dominican People, 1850-1900: Notes for Historical Sociology*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1982.
- JIMÉNEZ POLANCO, J., *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*, Santo Domingo, Centenario, 1999.
- JORGE PRATS, E., “Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias”, *Gaceta Judicial*, 28 de marzo-11 de abril de 2003.
- JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones de la Junta Central Electoral, 1996.
- _____, *Constitución, Ley Electoral y sus modificaciones y Reglamento Interno JCE*, Santo Domingo, Dirección Nacional de Elecciones, 2003.
- JUSTO DUARTE, A., *Partidos políticos en la sociedad dominicana (1844-1998)*, Santo Domingo, Editorial Universitaria, 1998.
- LOVEMAN, B., *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.
- MOLINA, L. E., *El nuevo sistema electoral*, Santo Domingo, PUCMM, 1996.
- MOYA PONS, F., *El régimen de partidos y el sistema electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Forum, 1986.
- MUÑOZ RODRÍGUEZ, J. C., *Propuesta de reforma a la base legal de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones PUCMM, 1999.
- OVIEDO, J., *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 1999.
- _____, *La tradición autoritaria*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1986.
- PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Cuota femenina y voto preferencial: vista desde las mujeres, de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil*, Santo Domingo, Mediabyte, 2001.
- _____, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte, 2002.
- PEÑA BATTLE, M. A., *Constitución Política y reformas constitucionales*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. I.

- HOETINK, H., *The Dominican People, 1850-1900: Notes for Historical Sociology*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1982.
- JIMÉNEZ POLANCO, J., *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*, Santo Domingo, Centenario, 1999.
- JORGE PRATS, E., “Inconstitucionalidad del proyecto de Ley sobre Elecciones Primarias”, *Gaceta Judicial*, 28 de marzo-11 de abril de 2003.
- JUNTA CENTRAL ELECTORAL, *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones de la Junta Central Electoral, 1996.
- _____, *Constitución, Ley Electoral y sus modificaciones y Reglamento Interno JCE*, Santo Domingo, Dirección Nacional de Elecciones, 2003.
- JUSTO DUARTE, A., *Partidos políticos en la sociedad dominicana (1844-1998)*, Santo Domingo, Editorial Universitaria, 1998.
- LOVEMAN, B., *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.
- MOLINA, L. E., *El nuevo sistema electoral*, Santo Domingo, PUCMM, 1996.
- MOYA PONS, F., *El régimen de partidos y el sistema electoral de la República Dominicana*, Santo Domingo, Forum, 1986.
- MUÑOZ RODRÍGUEZ, J. C., *Propuesta de reforma a la base legal de los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Ediciones PUCMM, 1999.
- OVIEDO, J., *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, 1999.
- _____, *La tradición autoritaria*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1986.
- PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Cuota femenina y voto preferencial: vista desde las mujeres, de los partidos políticos mayoritarios y la sociedad civil*, Santo Domingo, Mediabyte, 2001.
- _____, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, Mediabyte, 2002.
- PEÑA BATTLE, M. A., *Constitución Política y reformas constitucionales*, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1981, vol. I.