



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0332/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2018-0048, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Pedro Berroa y Agustín B. Guerrero Santana en contra de los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de agosto del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución y los artículos 9 y 53 de la Ley número 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

Las normas atacadas en inconstitucionalidad son los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, cuyo texto, copiado y subrayado, se lee como sigue:

Artículo 45.- Procesos para selección de candidatos. El proceso para la selección de candidatos y candidatas a ser postulados a cargos de elección popular en las elecciones nacionales, provinciales, municipales y de distritos municipales se efectúa de acuerdo con la Constitución y la presente ley.

Párrafo I.- Las primarias, convenciones de delegados, de militantes, de dirigentes y encuestas son las modalidades mediante las cuales los partidos, agrupaciones y movimientos políticos escogen sus candidatos y candidatas. Los candidatos y candidatas seleccionados mediante cualquiera de estas modalidades quedan habilitados para ser inscritos en la junta electoral correspondiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

Párrafo II.- Cada partido, agrupación y movimiento político tiene derecho a decidir la modalidad, método y tipo de registro de electores o padrón para la selección de candidatos y candidatas a cargo de elección popular.

Párrafo III.- El organismo competente en cada partido, agrupación y movimiento político de conformidad con la presente ley para decidir el tipo de registro de electores o el padrón a utilizar en el proceso de selección de candidatos o candidatas son los siguientes: Comité Central, Comisión Ejecutiva, Comisión Política, Comité Nacional o el equivalente a uno de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estos, de igual manera tiene facultad para decidir la modalidad y método a utilizar.

2. Pretensiones del accionante

El ocho (8) de octubre de dos mil dieciocho (2018), la parte accionante depositó una instancia en la cual figuran sus pretensiones y las infracciones constitucionales alegadas.

2.1. Breve descripción del caso

La parte accionante, Pablo Berroa y Agustín B. Guerrero Santana, pretende que se declare la inconstitucionalidad de los referidos textos legales, al considerar que violan los artículos 22.1, 39, 40.15, 47, 74.2 y 216, incisos 1 y 2, de la Constitución, que consagran el derecho a elegir y a ser elegido, el principio de razonabilidad, el derecho de asociación y libre organización de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los artículos 22.1, 39, 40.15, 47, 74.2 y 216, incisos 1 y 2, de la Constitución, que consagran el derecho a elegir y a ser elegido, el principio de razonabilidad, cuya violación atribuye la parte accionante a los textos legales impugnados, se transcriben a continuación:

Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución;

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...)

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica”;

Artículo 47.- Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...)

2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 216.- Partidos políticos. La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:

- 1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia;*
- 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular.*

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante pretende la inconstitucionalidad de los referidos textos legales y para sustentar sus pretensiones, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a. En el presente caso los accionantes ostentan la condición de ciudadanos de República Dominicana, en pleno uso y disfrute de sus derechos civiles y políticos, miembros activos de un partido político reconocido y organizado conforme a las leyes del país, esto es, el Partido de la Liberación Dominicana. En el caso de Pablo Berroa, presidente del Comité Intermedio de dicho partido, al momento de la interposición de la acción. Los accionantes se encuentran habilitados para participar en los procesos internos del partido, incluida la capacidad de presentar candidaturas a cargos electivos para el período 2020-2024. En tal virtud, tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido para interponer la presente acción.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Los principios democráticos que inspiran la Ley núm. 33-18 son desvirtuados en los textos objeto de la presente acción, esto es:

i. afianzar la libertad de asociación, sin embargo, este derecho pierde efectividad al crear un sistema en virtud de cual da lo mismo asociarse o no, ya que los asociados pueden ser libre y arbitrariamente sustituidos por el Comité Central, poniendo en manos de personas anónimas la suerte del Partido, mediante el método de encuesta;

ii. los partidos, agrupaciones y movimientos políticos se organizan por un grupo de personas con el fin primordial de contribuir al fortalecimiento del régimen democrático constitucional, acceder a cargos de elección popular e influir legítimamente en la dirección del Estado, siendo evidente que solo los miembros de la organización están comprometidos con la misma;

iii. la necesidad de crear un marco legal que garantice y afiance la democracia interna en los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, así como el fortalecimiento de los liderazgos políticos, locales y nacionales, al interior de una democracia de ciudadanía que importante la formación de talentos, la capacitación de los cuadros políticos y de líderes con reglas claras y principios éticos, capaces de promover y ejercitar la transparencia en el ejercicio político y de representar con amplitud las diversas opciones ideológicas y la pluralidad de sectores de la vida nacional;

iv. el artículo 45 de la ley es incongruente con el artículo 7 de la misma, que dispone que ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido, agrupación o movimiento político; y

v. la fórmula de selección criticada es incompatible con los artículos 12 y 24.10 de la ley, que establecen como principios el acatamiento a la voluntad de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayorías, la transparencia, y el uso de medios democráticos para acceder a la dirección del Estado, y la paz social.

c. Las encuestas no son un medio para ejercer voto. Con la encuesta se emite una opinión, mientras con el voto se toma una decisión, por lo que este constituye un instrumento real de expresión de la voluntad de los individuos, dentro y fuera de los partidos.

d. El sistema de encuestas como regla para la selección de candidaturas, desnaturaliza la esencia misma de los partidos, en los términos definidos por este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0006/14.

e. Por su naturaleza, los partidos políticos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 216 de la Constitución, están obligados a contar con estructuras que garanticen el cumplimiento de los principios democráticos, tal y como dispuso el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0531/15.

f. El derecho a presentar candidaturas pertenece a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, así como a sus miembros o afiliados, no a sus órganos de dirigencia; y la modalidad de encuestas solo sería admisible como una excepción para la elección de determinadas candidaturas y previa aprobación de los afiliados revestidos de las calidades para tales fines y no a aquellos órganos, pues lo contrario aniquila el poder de decisión de la mayoría, lo que afecta el contenido esencial del derecho de asociación, en violación del artículo 74.2 de la Constitución.

g. El derecho de asociación, en cuanto a la asociación política, lo consagran los artículos 47 y 216 de la Constitución, compuesto por tres elementos, consistentes en su forma positiva de derecho a asociarse, su forma negativa de derecho a no asociarse



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y el ejercicio efectivo de los asociados a participar en la toma de decisiones dentro de dichas asociaciones.

h. Imponer como regla lo que debe ser una excepción -como es el caso de la modalidad de selección de candidato por encuestas- viola el principio de igualdad entre los afiliados, como también entre militantes y un tercero que opine en una encuesta. Además, el sistema propuesto no tiene sustento constitucional, pues no se determina el fin buscado con el mismo. De lo anterior se desprende la violación al principio de razonabilidad de las normas impugnadas, consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución. El medio propuesto no resulta idóneo, pues afecta el derecho de igualdad de los afiliados registrados, así como el derecho de asociación, y porque la ley prevé otras cuatro (4) modalidades que sí son idóneas: primarias, convenciones de delegados, de militantes y de dirigentes. Sin relación entre fin buscado y medio empleado, las normas resultan ostensiblemente carentes de razonabilidad.

i. La redacción del párrafo III del artículo 45 de la referida ley contraviene la democracia interna de los partidos y lo previsto en el artículo 216 de la Constitución y el contenido esencial del derecho de asociación en el marco de dicha disposición constitucional, sobre el cual se pronuncia la Sentencia TC/0531/15 del Tribunal Constitucional, resultando imposible el cumplimiento cabal del derecho que tienen los miembros de un partido, agrupación o movimiento político a ser partes de eso que este tribunal constitucional describió en la Sentencia TC/0031/13.

j. Al sustituirse la voluntad de la mayoría por la de la dirigencia de los partidos, es imposible el cumplimiento cabal del derecho de los asociados a participar en la vida interna en condiciones de igualdad y la obligación de coadyuvar al logro de los objetivos partidarios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Si bien la organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, esa libertad debe ser ejercida con sujeción a los principios establecidos en la Constitución, ya que estas asociaciones han sido creadas para el ejercicio de funciones de interés público, lo que implica mayor nivel de exigencia en el cumplimiento de tales principios.

l. El artículo 45, párrafo III, de la ley no garantiza la participación igualitaria de los miembros o afiliados en la toma de decisiones relevantes para la vida y suerte de las asociaciones, privilegiando la dirigencia y discriminando irrazonablemente las bases, que son la generalidad de los afiliados.

m. Otorgar a la dirigencia de los partidos el poder de decidir el tipo de registro de electores, o el padrón a utilizar, en el proceso de selección de candidatos o candidatas, así como la modalidad o método a utilizar para dicha selección, constituye discriminación en perjuicio de sus afiliados, las bases del partido.

n. Estas asociaciones deben sustentarse en el respeto a la democracia interna. La condición de dirigente no constituye una élite capaz de sustituir la voluntad de la mayoría, sino que debe someterse a ella.

4. Intervenciones oficiales

Mediante instancias depositadas ante este tribunal constitucional, el procurador general de la República, el Senado de la República y la Cámara de Diputados de la República, intervinieron en el caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1. Opinión del procurador general de la República

En su opinión, depositada el dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), el procurador general de la República solicita que se rechace la presente acción, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

Las normas impugnadas tienen naturaleza normativa y alcance general, por lo que puede ser impugnada ante la jurisdicción constitucional, a través de la vía procesal de la acción directa de inconstitucionalidad.

Los accionantes alegan ser miembros militantes del Partido de la Liberación Dominicana, que son afectados por las normas impugnadas, por lo que procede reconocerles el interés legítimo exigido por el artículo 185 numeral 1 de la Constitución para incoar una acción directa de inconstitucionalidad.

Las normas impugnadas, no lesionan principios constitucionalmente establecidos a favor de la democracia y respeto a la conformación de los partidos y movimientos políticos, tal como expresa la ley, que la misma viene a transparentar en mayor medida su accionar, haciéndolos más incluyentes, logrando una mejor y más amplia participación de la ciudadanía, y propiciando una práctica política consecuente con los principios, los valores y la ética que resultan esenciales al sistema democrático dominicano, que se apliquen de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco de libertad y de justicia social, donde prevalezcan los derechos de todos, por tanto lo dispuesto por los impugnados artículos no lacera el derecho a elegir y a ser elegido como tampoco la democracia interna de los partidos políticos.

La ley viene a transparentar el accionar de los partidos y movimientos políticos bajo un esquema que permita su fortalecimiento institucional perfeccionando el régimen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico que los rige y a la vez potencializando el cumplimiento de sus deberes y derechos ante el sistema político democrático del Estado.

Los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, no contradicen los principios constitucionales señalados precedentemente; el Estado es garante de la protección efectiva de los derechos de las personas y, al amparo de los mismos, en la aplicación de las normas creadas para establecer los mecanismos de control de las actuaciones y sus consecuencias, en modo alguno debe ser interpretada como violatoria a derechos fundamentales.

4.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República depositó su escrito de opinión el dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), señalando, en resumen, lo siguiente:

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado cumpliendo con los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de julio del año 2015, Constitución que regía al momento de ser sancionada la ley objeto de la presente opinión;

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistente en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para fines de su promulgación.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del 13 de agosto del año 2018, por lo que (sic) en cuanto al trámite,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

4.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República

En opinión de la Cámara de Diputados de la República, depositada el dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), la acción debe -en principio- ser declarada inadmisibles por falta de calidad de los accionantes, o -de manera subsidiaria- ser rechazada. Para sustentar sus argumentos, señala, en resumen, lo siguiente:

ATENDIDO: Que la calidad del accionante le viene dada por el artículo 185.1 de la Constitución de la República Dominicana y por el artículo 37 de la ley 137-II, y en ambas establece que "Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones A ordenanza, a instancia de/ Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados, cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;" ATENDIDO: A que del análisis anterior se desprende que en el caso de personas particulares es necesario demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido, y del estudio del expediente, en el caso de la especie dicha calidad no ha sido probada por la parte accionante los señores Pablo Berroa y Agustín Guerrero Santana.

Que de lo examinado hasta el momento se desprende a toda luz que dicho recurso debe de ser declarado inadmisibles por los accionantes no probar su calidad. En todo caso y en evaluación más profunda con relación al petitorio de los accionantes este debe ser rechazado por toda vez que carece de validez puesto que no existe ninguna norma constitucional violada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que del análisis simple de este articulado se observa que la Constitución le da libertad a las agrupaciones y movimientos políticos para su conformación y funcionamiento interno.

ATENDIDO: A que supuestamente los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley 33-18, es violatorio a los artículos 22.1,39,40.15,47,74.2 y 216 de la Constitución del 2015, pero esto se desprende de una errada interpretación de estos ya que esos artículos y sus párrafos no son limitativo sino que solo plantea el modelo más comúnmente utilizado por el histórico de los partidos políticos de la Republica Dominicana, y da la libertad al partido de cualquier otro organismo equivalente.

ATENDIDO: Que con relación los artículos de la constitución, la violación planteada por la parte accionante carece de validez alguna, puesto que del análisis previamente realizado se desprende que los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, no contienen vicios constitucional alguno en consecuencia no están contrario a la constitución y por lo tanto los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos no deben ser anulado.

ATENDIDO: Que la acción de los señores Pablo Berroa y Agustín Guerrero Santana, se desprende de una errada interpretación de la Constitución y la ley, en consecuencia, carece de base legal.

4.4. Opinión del Poder Ejecutivo

No consta en el expediente opinión alguna del Poder Ejecutivo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Pruebas documentales

En el presente expediente se encuentran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Certificación expedida el ocho (8) de octubre de dos mil dieciocho (2018) por la secretaria del Comité Provincial La Romana del Partido de la Liberación Dominicana, en la que se hace constar que Pablo Berroa es miembro militante y presidente del Comité Intermedio Fidel Ferrer C.
2. Copia de la cédula de identidad y electoral de Pablo Berroa.
3. Copia del carnet de Pablo Berroa como dirigente medio del Partido de la Liberación Dominicana.
4. Certificación expedida el ocho (8) de octubre de dos mil dieciocho (2018) por la secretaria del Comité Provincial La Romana del Partido de la Liberación Dominicana, en la que se hace constar que Agustín Baudilio Guerrero Santana es miembro militante y presidente del Comité de Base del Intermedio Ermenegildo Martínez “B”.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el cuatro (4) de febrero de dos mil diecinueve (2019), quedando el expediente, entonces, en estado de fallo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 9 y 36, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

8.1. Antes de verificar la legitimación activa o calidad de los accionantes para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, es preciso que este fuero constitucional se refiera al medio de inadmisión planteado por la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

8.2. La Cámara de Diputados advierte que la parte accionante no tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

8.3. El Tribunal recuerda que la legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.4. En ese orden de ideas, los accionantes, Pedro Berroa y Agustín B. Guerrero Santana, son miembros del Partido de la Liberación Dominicana (PLD); por tanto,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los textos impugnados les impactan jurídicamente por su condición de militantes de una organización política de la cual son susceptible de ser precandidatos a un cargo de elección popular, como también tienen derecho en velar por los intereses de dicha organización. En tal virtud, se encuentran revestidos del interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad.

8.5. Verificado lo anterior, se impone rechazar el medio de inadmisión por falta de calidad o legitimación activa planteado por la Cámara de Diputados. En lo adelante, el Tribunal analizará los medios de inconstitucionalidad planteados por los accionantes.

9. Sobre la acción de inconstitucionalidad

El Tribunal analiza la presente acción directa de inconstitucionalidad y hace las consideraciones siguientes:

9.1. La parte accionante ataca en inconstitucionalidad los párrafos I y III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, al considerar que violan los artículos 22.1, 39, 40.15, 47, 74.2 y 216, incisos 1 y 2, de la Constitución, que consagran el derecho a elegir y a ser elegido, el principio de razonabilidad, el derecho de asociación y libre organización de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

Sobre la acción contra el párrafo I del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos

9.2. Respecto del párrafo I del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, la parte accionante cuestiona la modalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de encuesta como mecanismo efectivo mediante el cual los partidos, agrupaciones y movimientos políticos pueden escoger sus candidatos y candidatas.

9.3. De acuerdo con sus argumentos, las encuestas no son un medio idóneo para ejercer el derecho a elegir y a ser elegido, pues a través de ellas simplemente se emite una opinión y se desnaturaliza la esencia misma de los partidos como espacios de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos. Por tales razones, sostiene que esa modalidad es contraria al principio de igualdad, al derecho de asociación, a los principios democráticos consagrados en el artículo 216 de la Constitución, así como al principio de razonabilidad.

9.4. Sobre el rol de los partidos políticos como instrumentos para el fortalecimiento de la democracia, este tribunal constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en los términos siguientes:

n. Los partidos políticos en cuanto contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, reciben financiamiento público y la Constitución les exige respeto a la democracia interna y a la transparencia. Constituyen, además, un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular y desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad. (TC/0006/14).

9.5. En efecto, los partidos, agrupaciones y movimientos políticos son un canal efectivo para la realización de los procesos democráticos, a través de los cuales la voluntad de sus miembros es manifestada, a los fines de presentar un proyecto en común. Tal y como también hemos advertido antes,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) constituye una tradición arraigada en la democracia contemporánea, el que los partidos políticos permitan que ciudadanas y ciudadanos no militantes aspiren, a través suyo, a cargos de elección popular. Con ello se aseguran que personas de reconocido prestigio y arraigo popular, coincidentes con su programa político y la visión ideológica de gobernar que éste proyecta, puedan hacer causa común en el logro de la finalidad esencial para la cual existen los partidos: “servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad”. (Sentencia TC/0531/15)

9.6. A tales fines, el legislador dispuso, en el texto impugnado, cuatro mecanismos para la selección de los candidatos y candidatas que representarán a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en elecciones nacionales, entre los cuales se encuentra la modalidad de encuesta.

9.7. Además de la previsión legal impugnada, la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, crea las pautas a seguir para la celebración, organización y validez de los sondeos y encuestas, como modalidad de selección de precandidaturas, a saber:

Artículo 198.- Encuesta y sondeo electoral. Las encuestas y el sondeo electoral son las actividades que se despliegan para conocer la opinión o preferencias de un conjunto de personas, seleccionadas al azar mediante el procedimiento de muestreo, a las que se les formulan preguntas sobre determinados candidatos, organizaciones políticas o situaciones electorales.

Artículo 199.- Registro de firmas encuestadoras. La Junta Central Electoral creará un registro de firmas encuestadoras en materia electoral y política que estará bajo la supervisión de la Dirección de Elecciones de la institución. Como requisito fundamental para la realización y publicación de encuestas y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sondeos de opinión político electoral, las empresas dedicadas a estos fines deberán inscribirse en un registro que la Junta Central Electoral, a través de la Dirección de Elecciones, habilitará para dichos fines.

Párrafo I.- Entre las informaciones y documentos que las empresas referidas en la parte capital de este artículo deberán depositar, se encuentran las siguientes:

- 1. Estatutos sociales.*
- 2. Nómina actualizada de accionistas.*
- 3. Composición de consejo de administración.*
- 4. Filial(es) internacional (es) si la(s) tiene.*
- 5. Nómina de directivos.*
- 6. Currículos actualizados de los técnicos que dirigen y participan en los sondeos o encuestas.*

Párrafo II.- Una vez sea depositada esta documentación ante la Dirección de Elecciones, la misma será remitida al Pleno de la Junta Central Electoral el cual le otorgará un número de registro oficial, dentro de los 30 días a partir de la fecha de depósito de la documentación.

Artículo 200.- Requisitos para la Publicación de los Resultados de las Encuestas Electorales. Las empresas o los realizadores de sondeos o encuestas de opinión con fines electorales que hayan sido debidamente avaladas por la Junta Central Electoral deberán, bajo su responsabilidad, incluir y precisar en la publicación las siguientes especificaciones:

- 1. Denominación y domicilio de la entidad, que la hubiere realizado, así como de aquella que se la hubiere encargado.*
- 2. Características técnicas de la encuesta, que incluya, entre otras, las siguientes informaciones: método de muestreo, tamaño de la muestra, margen*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo.

3. Texto íntegro de las preguntas y cuestiones planteadas y número de personas que no contestaron a cada una de ellas.

Artículo 201.- Plazo para la publicación de encuestas. Durante los ocho (8) días anteriores al de la votación queda prohibida en absoluto la publicación y difusión de sondeos o encuestas electorales. Previo a este plazo se podrán publicar todas las encuestas realizadas, siempre cumpliendo con los estándares generalmente aceptados sobre la materia.

Párrafo I.- Las firmas encuestadoras debidamente certificadas podrán realizar encuestas o sondeos a boca de urna, siempre que las mismas sean depositadas en la Junta Central Electoral en sobres cerrados y sellados o lacrados, y hayan cumplido con los requisitos exigidos por la Junta Central Electoral, cuyos resultados no podrán ser divulgados hasta tres horas después del cierre de las votaciones.

Párrafo II.- Las encuestas o sondeos a boca de urna, deberán realizarse de manera tal que no violen ni vulneren el derecho y el deber, relativo al secreto del voto establecido en la presente ley.

9.8. Asimismo, la Junta Central Electoral, órgano constitucional autónomo con potestad reglamentaria en estos asuntos, el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) dictó el Reglamento para la Escogencia de Candidatos y Candidatas mediante Convenciones o Encuestas, y en él establece los lineamientos para la organización de las mismas.

9.9. En relación con las encuestas, el referido reglamento dispone lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 28. Definición. Se entenderá como encuesta o sondeo de opinión aquel trabajo de campo e investigación que procura dar a conocer el posicionamiento de una precandidatura en el escenario político, las cuales servirán de instrumento de medición para la determinación de los candidatos y candidatas del partido, cuyos resultados deberán ser conocidos a lo interno de las organizaciones políticas y estar avaladas por las convenciones correspondientes, según los estatutos partidarios.

ARTÍCULO 29. Las encuestas o sondeos de opinión solo podrán ser realizados por aquellas empresas registradas oficialmente en la Junta Central Electoral de conformidad con el contenido de los Artículos 199 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19.

PÁRRAFO: Las encuestas o sondeos que sean realizados para ser utilizados en la determinación de los candidatos y candidatas a elecciones ordinarias generales de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, deberán cumplir con las disposiciones contenidas en el Artículo 200 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral, en el orden siguiente:

- 1. Contener la denominación y domicilio de la entidad que hubiere realizado el estudio, así como de aquella que se la hubiere encargado.*
- 2. Especificar las características técnicas de la encuesta, que incluya, entre otras, las siguientes informaciones: método de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo.*
- 3. Disponer del texto íntegro de las preguntas y cuestiones planteadas y número de personas que no contestaron a cada una de ellas.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 30. Las encuestas o sondeos que sean realizadas con la finalidad de seleccionar los precandidatos y precandidatas a elección popular por un partido, agrupación o movimiento, serán aquellas que han sido ordenadas por las autoridades correspondientes de la organización política de la convención de que se trate y solo serán dados a conocer por las referidas instancias.

PÁRRAFO. Los resultados del trabajo de investigación sobre posicionamiento de precandidatos y precandidatas deberán ser sometidos al conocimiento y aprobación de las máximas autoridades de la organización política, para ser consideradas válidas.

ARTÍCULO 31. Los resultados de la encuesta o sondeo deberán ser presentados a la Junta Central Electoral para que este órgano avale la empresa que ha hecho el estudio y, además, examine el contenido de la investigación, a partir de lo cual se constituyen en soporte de la(s) precandidatura(s) sometida(s).

9.10. Como se observa, los artículos impugnados garantizan una aplicación objetiva de la ley de partidos, al asegurar la previsibilidad de los actos tanto de las autoridades u órganos *intrapartidarios*, como de la Junta Central Electoral (JCE), como órgano rector del proceso de selección de candidaturas a cargos electivos por parte de los partidos políticos. Esto permite a los militantes de los distintos partidos del sistema tener una mayor certeza respecto de sus derechos de participación política dentro de sus organizaciones, lo que sin duda evita que las autoridades partidarias o electorales puedan, por razones arbitrarias, causarles algún tipo de perjuicio, por lo que dichas disposiciones legales resultan conformes -y contrario a lo alegado por el accionante- con el núcleo duro del principio de seguridad jurídica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.11. Por otro lado, precisamos realizar un test de razonabilidad de la norma, de acuerdo con lo dispuesto en las pautas trazadas por la Sentencia TC/0044/12, como tres pasos para determinar si una norma jurídica es conforme o no con el referido principio de razonabilidad: 1. El análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin.

9.12. En cuanto al primer elemento del test (*análisis del fin*), el referido texto, al establecer cuatro modalidades para elegir las candidaturas a cargos de elección popular dentro de las organizaciones políticas -primarias, convenciones de delegados, de militantes, de dirigentes y encuesta- procura garantizar un fin constitucionalmente legítimo, esto es la libertad de autodeterminación de las organizaciones políticas instituida en el artículo 216 de la Constitución de la República.

9.13. En lo que respecta al segundo elemento del test (*análisis del medio*), el legislador ordinario, para garantizar el fin buscado consistente en fomentar la libertad de autodeterminación de los partidos políticos, determinó que la decisión de elegir la modalidad de nominación de candidaturas queda en manos de los organismos más representativos de la militancia partidaria en cada organización política, fortaleciendo de ese modo la democracia interna de los partidos del sistema.

9.14. Y respecto del tercer paso del test (*análisis de la relación medio-fin*), se advierte que la medida fortalece -como ya se ha dicho- la democracia interna estableciendo modos de preselección más diversos e idóneos para encarnar la más genuina expresión de esa libertad que le corresponde a las organizaciones políticas para hacer valer su libertad de autogobierno o autodeterminación, bajo los términos del artículo 216 de la Constitución dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.15. De lo anterior se colige que, más que un mecanismo excepcional para la elección de determinadas candidaturas o que aniquile el poder de la mayoría, como alega la parte recurrente, con el párrafo I del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, se crean espacios de apertura en virtud de los cuales los partidos políticos garantizan su libertad de autoorganización o autodeterminación, tal y como lo prevé el artículo 216 de la Constitución de la República, lo que constituye un fin constitucionalmente legítimo y no puede ser interpretado en modo alguno como una vulneración al derecho de igualdad, ni violatorio al principio de razonabilidad, ni mucho menos como manifestación de inconstitucionalidad.

9.16. En tal sentido, este tribunal constitucional estima que el párrafo I del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, es conforme con la Constitución.

Sobre la acción contra el párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos

9.17. En cuanto al párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, es conforme con la Constitución, este tribunal constitucional ya tuvo a bien pronunciarse mediante Sentencia TC/0214/19, a raíz de una acción en inconstitucionalidad interpuesta, atacando dicha norma con los mismos argumentos aquí esbozados.

9.18. En tal sentido, el Tribunal Constitucional declaró lo siguiente:

SEGUNDO: DECLARAR, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución, la expresión del párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018), que señala: “son los siguientes: Comité



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Central, Comisión Ejecutiva, Comisión Política, Comité Nacional o el equivalente a uno de estos, de igual manera tiene facultad para decidir la modalidad y método a utilizar.”; PRONUNCIAR la nulidad de esta parte de la disposición legal, y, en consecuencia, DECLARAR que la interpretación constitucional de párrafo III del artículo 45 de la referida Ley No. 33-18 del 13 de agosto de 2018 es la que se consigna a continuación: “Artículo 45.- Procesos para selección de candidatos. El proceso para la selección de candidatos y candidatas a ser postulados a cargos de elección popular en las elecciones nacionales, provinciales, municipales y de distritos municipales se efectúa de acuerdo con la Constitución y la presente ley. (...)Párrafo III.- El organismo competente en cada partido, agrupación y movimiento político de conformidad con la presente ley para decidir el tipo de registro de electores o el padrón a utilizar en el proceso de selección de candidatos o candidatas, así como la modalidad y método a utilizar en ese proceso de selección, será aquel o aquellos organismos que señalen los Estatutos de dichos partidos, agrupaciones o movimientos políticos, siempre y cuando los Estatutos partidarios no vulneren la Constitución y las leyes”.

9.19. El artículo 45 de la Ley núm. 137-11 establece:

Acogimiento de la acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia.

9.20. Es por este motivo que procede declarar inadmisibles las acciones en inconstitucionalidad contra el párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, por tratarse de cosa juzgada constitucional.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Miguel Valera Montero.

Por las razones y motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestos, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Pedro Berroa y Agustín B. Guerrero Santana en contra del párrafo I del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

SEGUNDO: RECHAZAR la presente la acción directa de inconstitucionalidad y en consecuencia, **DECLARAR** la referida norma conforme con la Constitución.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad en contra del párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, por cosa juzgada constitucional.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Pedro Berroa y Agustín B. Guerrero Santana; al Senado de la República, la Cámara de Diputados; así como también a la Procuraduría General de la República.

SEXTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. En la especie, los señores Pedro Berroa y Agustín B. Guerrero Santana, interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad, la cual fue rechazada por este plenario mediante la sentencia respecto a la cual presentamos el presente voto.

2. Esta juzgadora, si bien está de acuerdo con las motivaciones y dispositivo de la sentencia de marras, discrepa y, salva su voto respecto del análisis sobre la legitimación activa o calidad del accionante, pues en la decisión adoptada por la mayoría calificada de este pleno, al efectuar el mandatorio análisis de tal condición se concluye estableciendo que éste cuenta con la calidad o la legitimación activa para accionar, en virtud de que: “...*la parte accionante, Pedro Berroa y Agustín B. Guerrero Santana, son miembros del Partido De la Liberación Dominicana (PLD), por tanto, los textos impugnados les impactan jurídicamente por su condición de militantes de una organización política de la cual son susceptible de ser precandidatos a un cargo de elección popular, como también tienen derecho en velar por los intereses de dicha organización*”.

3. En efecto, la sentencia llega a dicha conclusión aplicando el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual establece lo siguiente: “*Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido*”.

4. En ese orden de ideas, nuestra posición jurídica al respecto, es que toda persona o ciudadano cuyos derechos y bienes estén regidos por la Constitución dominicana, tiene calidad o legitimación activa para interponer una acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Es decir, que, como regla general, todo ciudadano dominicano cuenta con legitimidad activa o calidad para interponer una acción directa de inconstitucionalidad, por cuanto el propio principio de supremacía de la Constitución legitima su interés para atacar una norma jurídica infraconstitucional constitucional de carácter general que considere inconstitucional.

6. En este sentido, desarrollaremos el presente voto abordando: i) Sobre el principio de la Supremacía de la Constitución como criterio de apertura del interés legítimo y jurídicamente protegido, y; ii) Sobre la participación ciudadana en el Estado Social y democrático de derecho: el ciudadano como guardián de la Constitución.

i) Sobre el principio de la Supremacía de la Constitución como criterio de apertura del interés legítimo y jurídicamente protegido

7. La Constitución de la República, en su artículo 6, define el principio de supremacía de la Constitución en los términos siguientes: *“Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetas a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”*. (Subrayado nuestro).

8. El hecho de que el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, establezca que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: *“1. Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia (...) de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”*, esto en modo alguno puede implicar o interpretarse como una limitante respecto del derecho y la calidad que tiene cualquier persona o ciudadano dominicano para impugnar en inconstitucionalidad una norma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infraconstitucional, y por demás, sobreponerse o limitar un principio de la trascendencia iusfundamental y normativo - que se erige como basamento de todo el sistema constitucional y que forma parte de las cláusulas petras de nuestra Carta Magna - como lo es el principio de Supremacía de la Constitución.

9. Y es que, si la Constitución dispone que *“son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”*, este mandato le otorga legitimidad jurídica e interés legítimo a todo ciudadano dominicano para demandar o reclamar la expulsión de dicha norma del ordenamiento jurídico, sin que sea necesario que dicha persona tenga individualmente un derecho fundamental amenazado.

10. En este orden, resulta irrefutablemente cierto que de esta norma se deriva un mandato que otorga legitimidad jurídica e interés legítimo a todo ciudadano dominicano para demandar o reclamar la expulsión de todo acto legislativo o jurídico de alcance general del ordenamiento jurídico, sin que sea necesario que dicha persona tenga individualmente un derecho fundamental o adjetivo amenazado.

11. Más aun, el término *“interés legítimo y jurídicamente protegido”* como criterio de admisibilidad del control concentrado de constitucionalidad constituye un término indeterminado, no existiendo una acepción concreta del mismo, al cual, por ser un componente de un proceso constitucional deben aplicársele los principios propios del derecho procesal constitucional contenidos tanto en nuestra Carta Magna como en la ley 137-11, como son los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad e informalidad.

12. Estimamos que de la repetida disposición del artículo 185.1 de la constitución, a la luz del principio de supremacía de la Constitución anteriormente citado y en función de los principios del derecho procesal constitucional supraindicados, debe



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser objeto de una interpretación abierta, extensiva, y no restrictiva o cerrada, lo cual se materializaría en la facultad de toda persona o ciudadano para impugnar una norma que considere inconstitucional; que directa o indirectamente, en lo inmediato o en lo mediato, genere o pudiere generar vulneraciones a disposiciones constitucionales, derechos fundamentales, y aún causar perjuicios en contra del propio Estado dominicano, o de segmentos poblacionales inconscientes de sus derechos constitucionales.

13. En esta misma dirección, que toda persona o ciudadano que esté regido por la Constitución dominicana, tiene legitimidad o calidad para velar por el respeto del orden constitucional y el principio de supremacía constitucional, por cuanto tiene un interés legítimo a que una norma de aplicación general que la transgreda, sea declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico, dado que ello constituye una garantía efectiva del respecto de sus derechos fundamentales y del Estado de derecho.

14. En definitiva, somos de opinión de que toda persona o ciudadano que esté regido por la Constitución dominicana, tiene legitimidad o calidad para velar por el respeto del orden constitucional y el principio de supremacía constitucional, pues según este propio plenario en su decisión núm. TC/0178/13, la supremacía constitucional es “...un valor o principio del derecho constitucional que superpone la constitución de un país en un estrato jerárquicamente superior al de todo el sistema jurídico del mismo, considerándola como ley suprema, la cual rige su ordenamiento legal”, consideración que permite reforzar nuestro criterio de que toda persona se encuentra revestida de un interés legítimo a que una norma de aplicación general que la transgreda, sea impugnada y expulsada del ordenamiento jurídico, pues constituye la acción directa en inconstitucionalidad el mecanismo para garantizar, de forma efectiva la vigencia plena de la Supremacía de la Constitución, del respeto de los derechos fundamentales y del Estado de derecho.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ii) Sobre la participación ciudadana en el Estado Social y democrático de derecho: el ciudadano como guardián de la Constitución.

15. En todo sistema de organización donde impere un Estado social y democrático de derecho, debe garantizarse una participación activa de su población en toda decisión y/o debate público, ya sea político, jurídico, social o cultural, pues este nuevo tipo de Estado ensancha y amplifica las facultades participativas, y a la vez profundiza el grado de incidencia e intervención del ciudadano respecto de las políticas públicas y las decisiones jurídico-normativas.

16. Tal como ha sostenido este tribunal al tratar y desarrollar la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, en este tipo de estado “...es función esencial la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco tanto de libertad individual como de justicia social que sean compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas...”.

17. La estrecha relación entre Estado Social y Democrático de Derecho, Soberanía, y participación ciudadana, se refleja igualmente en el artículo 2 de nuestra norma de normas, que dispone que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.”

18. Tema al cual, no pocos pensadores y doctrinarios, así como la jurisprudencia comparada, han dedicado escritos, ideas y trascendentes decisiones, destacándose por ejemplo lo sostenido por uno de los padres de la teoría de la Constitución, Jean Jacques Rousseau, quien subrayo en su obra que el pueblo existe antes que el gobierno



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y que el pueblo crea el gobierno, a lo cual agregamos nosotros, que delega en los gobernantes la adopción e instauración del ordenamiento jurídico que debe regirlos.

19. En esta misma dirección, sostiene Jaime Araujo Rentería que *“la democracia es el gobierno del pueblo, el poder del pueblo. Es una forma de ejercicio del poder donde el gobernante tiene que dar cuenta de su gestión al gobernado que es el titular del poder”*, aspecto que también ha abordado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, que, en su sentencia de la Segunda Sala, del 2 de marzo de 1977 – (2 BvE 1/76) apunto que *“En la democracia liberal (...) todo poder estatal emana del pueblo”*.

20. Todo lo supra indicado coincide con un criterio jurisprudencial propio de la Suprema Corte de Justicia del año 1998 – en ese momento nuestro juzgador constitucional - posteriormente variado, que reconocía el papel participativo del ciudadano en la verificación de la regularidad constitucional en el dictado de disposiciones legislativas adoptadas por el Estado, refiriéndonos el notable iuspublicista dominicano Eduardo Jorge Prats que:

...al consagrar la Asamblea Revisora de la Carta Magna en 1994 el sistema de control concentrado de constitucionalidad (...) para conocer de la constitucionalidad de las leyes, es evidente que no está aludiendo a la ley en sentido estricto; esto es, a las disposiciones de carácter general y aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino a la norma social obligatoria que emane de cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes, pues, aparte de que el artículo 46 no hace excepción ni distinción al citar los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de una acción en nulidad o inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de garantizar , a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución. (S.C.J. No.1, del 6 de agosto de 1998. B.J 1053.4). (Subrayado nuestro).

21. Criterio que esta juzgadora entiende es el ajustado a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho que plasma nuestra norma normarum, pues si el detentador real del poder político y centro de toda decisión jurídica es el ciudadano, que es quien delega en los poderes constituidos la facultad de estos adoptar las reglas del ordenamiento jurídico, debe asimismo conservar la facultad de ejercer los mecanismos de control y conformidad de estas disposiciones jurídicas frente a la máxima norma del ordenamiento jurídico, que es la que, en el fondo, rige todo el accionar y constituye el andamiaje y soporte normativo del Estado.

22. Si bien el ciudadano delega al constituyente y/o asambleísta revisor para que en su representación adopte la Carta Magna, y fije a través de esta las normas que habrán de regir en el territorio nacional, que organizan nuestras instituciones, que consagran los derechos fundamentales, este ciudadano no pierde ni debe perder el derecho a verificar, invocar y reclamar cualquier trasgresión al texto constitucional adoptado, contando en tal sentido con el mecanismo de control y confrontación de la regularidad de las leyes y normas de alcance general frente al ordenamiento mediante el cual decidió organizarse en constitución.

23. En esta dirección, debemos subrayar lo que ya ha establecido este plenario - al margen de las disquisiciones procesales entre las que se encuentra el tema de la legitimación activa - en decisiones anteriores respecto a que se persigue respecto al fondo del control concentrado de constitucionalidad, sosteniendo este tribunal que *“lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley”, agregando en este propio precedente que:

...la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución. (El subrayado y las negritas son nuestros)

24. Todo lo previamente indicado, nos conduce a concluir en que debe operar una variación inmediata en relación al criterio interpretativo del interés jurídico y legítimamente protegido, y así dar contenido dogmático a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, al principio de la Supremacía constitucional, y a los derechos de participación democrática de los ciudadanos, pues estos en el fondo son los guardianes - o en palabras de la Suprema Corte de Justicia - centinelas, del respeto, prevalencia y superioridad del texto constitucional, debiéndose adoptar en República Dominicana el criterio iusconstitucional de la acción popular de inconstitucionalidad.

25. En ese orden de ideas, en un trabajo titulado “Acción popular de inconstitucionalidad”, Ernesto Rey Cantor señala: *“la acción es popular porque la podrá ejercer cualquier ciudadano del pueblo. Ello resalta su carácter democrático y, a su vez, se considera como una de las vías de la participación en la democracia; por consiguiente, su ejercicio es eminentemente de carácter político, porque el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pueblo por medio de un ciudadano podrá cuestionar los actos normativos que expiden los gobernantes, cuando sean violatorios de los derechos constitucionales (fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, etc.)". (Subrayado nuestro).

26. En el citado trabajo se reconoce la visión del procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, en el sentido de que este logró desentrañar la acción popular de inconstitucionalidad del contenido del artículo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en París el 1 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyo texto consigna lo siguiente: *"Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal"*.

27. En efecto, Couture y otros eminentes y reputados procesalistas como Jaime Azula Camacho, han establecido que la acción de inconstitucionalidad reviste un carácter público, no privado o particular, sosteniendo lo siguiente: *"Esta afirmación se funda en la circunstancia de que si bien la acción es ejercida por el particular – y por tanto, desde ese punto de vista puede considerarse como de carácter rigurosamente privado -, en la efectividad de ese ejercicio está interesada toda la comunidad, lo que le da la calidad de pública (...). Este vocablo no se toma en el sentido de que la acción puede ejercerla cualquier persona, sino que su finalidad es satisfacer intereses de carácter general"*. (Subrayado nuestro).

28. Asimismo, en el citado trabajo también se resalta la opinión de Joaquín Brage Camazano, quien en su obra "La acción de inconstitucionalidad", cita, a su vez, la docta opinión que formulara el célebre jurista austríaco Hans Kelsen sobre la naturaleza de dicha acción, sosteniendo lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) esta legitimación popular, conocida en la doctrina germana como popularklage, fue tenida en cuenta por Kelsen, quien vino incluso a reconocer, ya a la altura de 1928, su superioridad teórica, al señalar que: ciertamente la mayor garantía sería la de establecer un actio popularis; el tribunal debería examinar la regularidad de los actos sujetos a su jurisdicción, en particular las leyes y reglamentos, ante la demanda de cualquiera. De este modo, el interés político en la eliminación de los actos irregulares vendría sin duda satisfecho del modo más pleno”. (Subrayado nuestro)

29. El carácter eminentemente popular de la acción directa en inconstitucionalidad también es reconocido por el notable constitucionalista dominicano Eduardo Jorge Prats en los términos siguientes:

La acción directa en inconstitucionalidad es de carácter eminentemente popular porque está destinada fundamentalmente a la defensa del interés público, el restablecimiento del imperio de la constitucionalidad, mediante la anulación de las normas o actos inconstitucionales. Este carácter popular de la acción en inconstitucionalidad ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia al conceptuar la condición de parte interesada en el sentido más amplio del término... (Subrayado nuestro).

30. Y es que, si la soberanía radica en el pueblo, tal como establece el artículo 2 de la Constitución dominicana, en modo alguno se debe privar a ese pueblo el poder ejercer el derecho de reclamar que sea expulsada del ordenamiento jurídico una norma que, aunque emitida por los poderes públicos, sea contraria al orden constitucional en el cual ha decidido vivir en sociedad, conforme el mandato dado al poder constituyente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. En síntesis, entendemos que todos los ciudadanos dominicanos son guardianes del texto constitucional, pues son los verdaderos depositarios y detentadores del poder político y de la soberanía nacional, y en este orden, si bien transfieren y delegan su representación tanto en originales y derivados, así como en legisladores, para que adopten el ordenamiento jurídico del Estado, esta delegación no implica la pérdida de su poder originario, que se manifiesta en la posibilidad de controlar la efectividad normativa, velar por el respeto y vigencia plena de los textos jurídicos adoptados, en especial de la norma suprema del Estado.

Conclusión

Consideramos que toda persona o ciudadano dominicano tiene legitimidad activa o calidad jurídica para incoar una acción directa de inconstitucionalidad, pues por su mera condición de detentador originario de la Soberanía y del poder político, cuenta con un interés legítimo para procurar que una norma de aplicación general que vulnere la Constitución sea declarada inconstitucional, pues esto constituye una garantía efectiva del respeto del texto constitucional, sus derechos fundamentales y del Estado de derecho que se deriva del principio de supremacía constitucional, y porque la acción directa en inconstitucionalidad, como ha quedado demostrado, es una acción de naturaleza abstracta y eminentemente pública, por cuanto lo que persigue es que se satisfagan intereses de carácter general, al procurarse por esa vía que las normas infraconstitucionales sean expulsadas del ordenamiento jurídico, preservándose con ello los principios, valores, postulados y mandatos establecidos en la Carta Magna.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutoria, no compartimos los motivos desarrollados para fundamentar la misma. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

2. En general, el presente voto salvado tiene como fin ratificar nuestra posición respecto a la fundamentación sostenida por la mayoría en relación a la legitimación activa de los accionantes en inconstitucionalidad, a quienes se les reconoce porque “*los textos impugnados les impactan jurídicamente por su condición de militantes de una organización política de la cual son susceptible de ser precandidatos a un cargo de elección popular, como también tienen derecho en velar por los intereses de dicha organización. En tal virtud, se encuentran revestidos del interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad*”. Aunque estamos de acuerdo con la mayoría respecto a la decisión tomada, somos de opinión que los accionantes tenían legitimación activa por su condición de ciudadanos dominicanos.

3. En razón de lo anterior, reiteramos nuestra posición de que los ciudadanos accionantes ostentan interés legítimo en tanto que se procura proteger la supremacía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional al impugnar normativas que tengan un sentido contrario a lo dispuesto en la Constitución; y, de igual manera, tienen un interés jurídicamente protegido en la medida en que esta protección del contenido de la Constitución es, fundamentalmente, un derecho subjetivo que le asiste a todo ciudadano dentro de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. En consecuencia, ratificamos en iguales términos y alcance, en lo que respecta a personas físicas, nuestro voto salvado expresado en las Sentencias TC/0088/19, TC/0092/19 y TC/0214/19.

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario