



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0444/19**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2018-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra el Acta núm. 12-2018, dictada por la Junta Central Electoral el veinte (20) de junio del dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) día del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 9 y 36 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), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**1. Descripción de la norma impugnada**

La disposición jurídica atacada por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el señor Alfredo Ramírez Peguero el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018), es el Acta núm. 12-2018, dictada por la Junta Central Electoral el veinte (20) de junio de dos mil dieciocho (2018), cuyo texto dispone lo siguiente:

*El Pleno de la Junta Central Electoral decidió en la sesión Administrativa celebrada el día 20 de junio de 2018 Acta No. 12-2018 en virtud de las competencias atribuidas en el artículo 212 de la Constitución de la República y leyes vigentes, conminar a todo los ciudadanos y dirigentes de todo los partidos políticos nacionales con pretensiones de ser candidatos (as) a posiciones electivas en las Elecciones Generales que serán celebradas en los meses de febrero y mayo del año 2020, suspender en un plazo de (5) días, contado a partir de la presente publicación, todas las actividades proselitistas que incluyan: movilización de personas en la vía pública, ya sea mediante caminatas o marchas o caravanas en vehículos de motor, despliegue de propaganda en medios de comunicación, utilización de vallas con imágenes alusivas a candidatos en calles, carreteras y espacios públicos, así como el uso de altoparlantes emitiendo consignas alusivas a las indicadas aspiraciones personales.*

*La Junta Central Electoral advierte por este medio, que toda persona que se encuentre ejecutando las acciones precitadas, transgrede las normas vigentes destinadas a pautarlos tiempos de las campañas electorales, y en ese mismo orden incumple con las disposiciones estatutarias y reglamentarias de las organizaciones políticas a las que pertenecen, toda vez que ninguna de esas organizaciones ha declarado formalmente, a través*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de sus órganos estatutarios, el inicio de un periodo de precampaña interna que permita la selección de los candidatos (as)*

*El pleno de la Junta Central Electoral ratifica, además, tal y como lo expresa en el Comunicado publicado el lunes 21 de agosto del año 2017, que los aprestos electorales, manifiesto y evidentes en la vía pública y en los medios de comunicación resultan en estos momentos extemporáneos y fuera de toda previsión legal.*

*Finalmente reafirma, que esta institución tiene absoluta competencia reglamentaria, establecida en la Constitución de la República y en las leyes, para exigir el cese inmediato de las actividades ya mencionadas, sin desmedro del ejercicio de los sagrados derechos de asociación, reunión y libre expresión del pensamiento.*

*Del mismo modo, solicita al Ministerio de Interior y Policía, a las Gobernaciones provinciales del País y las Alcaldías de todos los municipios, su colaboración para la ejecución de la presente medida.” (SIC)*

## **2. Pretensiones de los accionantes**

### **2.1. Breve descripción del caso**

El accionante, señor Alfredo Ramírez Peguero, impugna por inconstitucionalidad el Acta núm. 12-2018, dictada por la Junta Central Electoral el veinte (20) de junio de dos mil dieciocho (2018), bajo el alegato de que las disposiciones que establece dicha acta vulneran la libertad de tránsito y de asociación, dentro del marco legal de los artículos 6, 46, 47, 48, 68, 74.2.4, 212, párrafos III y IV y 216 de la Constitución dominicana.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **2.2. Infracciones constitucionales alegadas**

El accionante alega que el acta impugnada viola normas de la Constitución dominicana, cuyos textos rezan de la siguiente manera:

*Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos 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.*

*“Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;*
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;*
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;*
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;*
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;*
- 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9) *Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;*

10) *Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Artículo 46.- Libertad de tránsito. Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales.*

1) *Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional. Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia;*

2) *Toda persona tiene derecho a solicitar asilo en el territorio nacional, en caso de persecución por razones políticas. Quienes se encuentren en condiciones de asilo gozarán de la protección que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, de conformidad con los acuerdos, normas e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República Dominicana. No se consideran delitos políticos, el terrorismo, los crímenes contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales”*

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

*Artículo 48.- Libertad de reunión. Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 68.- Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por 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:*

- 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza;*
- 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;*
- 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;*
- 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 212.- Junta Central Electoral. La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.*

*Párrafo I.- La Junta Central Electoral estará integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes, elegidos por un período de cuatro años por el Senado de la República, con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.*

*Párrafo II.- Serán dependientes de la Junta Central Electoral el Registro Civil y la Cédula de Identidad y Electoral.*

*Párrafo III.- Durante las elecciones la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública, de conformidad con la ley.*

*Párrafo IV.- La Junta Central Electoral velará porque los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y transparencia en la utilización del financiamiento. En consecuencia, tendrá facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.”*

*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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.*

### **3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante**

El accionante, señor Alfredo Ramírez Peguero, solicita que el Acta núm. 12-2018, dictada por la Junta Central Electoral el veinte (20) de junio de dos mil dieciocho (2018), sea declarada inconstitucional, en síntesis, por las siguientes razones:

*POR CUANTO: A que el Pleno de la Junta Central Electoral, posee una reconocida potestad reglamentaria que le establece el Art. 212 de la Constitución de la República, que le permite autorregular algunos de los aspectos relativos a su capacidad organizativa, para organizar y dar dirección de las asambleas para la celebración de las elecciones en cuanto al mecanismo de participación popular; de control; de fiscalización y de regulación, fuera de las atribuciones que le confería el Art. 6 de la Ley 02-03, de fecha 7 de agosto del 2003, hoy derogadas por el Art. 39 de la Ley No. 29/11, Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral. En ese ámbito reglamentario permitido a este organismo siempre se encuentra enmarcado dentro del respeto del principio de la legalidad, es decir, que toda acción del Pleno de la JCE, debe siempre respetar los límites y disposiciones establecidas por el legislador.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Que al derogar el Art. 39 de la Ley No. 20/11, Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral, todas las funciones de la Junta Central Electoral consagradas en el ya derogado Art 6 de la Ley Electoral No. 275/97, modificado por la Ley No. 02-03, de fecha 7 de marzo del 2003, en lo relativo a las atribuciones de la Junta Central Electoral, el cual establecía en otras acciones tituladas por la JCE la siguiente: “PARRAFO II” Las decisiones de la Junta Central Electoral dictadas en el último o única instancia son irrevocables y no pueden ser recurridas ante ningún tribunal, salvo en los casos que la ley autorice los recursos de revisión, o cuando, juzgados en única instancia, aparezcan documentos nuevos que, de haber sido discutidos, podrían eventualmente variar la suerte final del asunto de que se trata. Este recurso, por excepción, solo podrá ejercerse una vez” Por lo que se infiere, que este Tribunal Constitucional, es el competente para conocer de la indicada acción en inconstitucionalidad, toda vez, de que con la derogación del artículo 6 de la Ley Electoral No. 275/05 modificado por la Ley No. 02-03, de fecha 7 de marzo del 2003, tal y como establece en el artículo 39 de la Ley No. 29/11, Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral, han dejado sin jurisdicción de juicio a aquellos ciudadanos que estén afectado por una decisión que emita el Pleno de la JCE, como es la de la especie.*

*Ahora bien, dentro de esa potestad reglamentaria, el Pleno de la JCE nunca debe transgredir un derecho consagrado o suplantar el ordenamiento judicial legalmente establecido.*

*De ahí se desprende que el Pleno de la JCE, de forma olímpica viola la Constitución de la República, en su artículo 6, el cual establece: “SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN”. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.”*

*De ahí se desprende, que el Acta No. 12/2018 emitida por la JCE, en el contexto constitucional carece de competencia para impedirle el derecho que tienen los ciudadanos de expresarse libremente en cuanto a sus aspiraciones políticas, limitándole esta el libre ejercicio para que estos puedan expresar sus intenciones de postularse a cualquier cargo de elección popular por parte de un organismo que no tiene competencia para establecer este tipo de regulación.*

*Que es la propia Constitución de la República, y la Ley Electoral vigente No. 275/97, las que limitan la competencia de la JCE en cuanto a la regulación de la campaña en los procesos electorales fijados por la Carta Magna.*

*Que con dicha acción manifiesta de asumir el control de atribución de una competencia que no tiene, el Pleno de la JCE, ha violado de forma vil el derecho de asociación, de tránsito, de expresión y de reunión que tienen los ciudadanos; prerrogativas constitucionales de las que goza el hoy accionante. Que con su acción manifiesta, el Pleno de la JCE ha hecho una invasión de poderes, agregando además que “no solo invaden la esfera del Poder Legislativo, sino también la del no reconocido Poder Municipal, cuando toca el principio de la irretroactividad de las leyes, sin que se salvara de esa invasión el Poder Ejecutivo...”*

*A que otro elemento en que se fundamenta la presente acción directa en inconstitucionalidad, es que en la misma Acta de marras, el propio Pleno de la JCE, ordena la intervención de otros organismos del Estado cuyas*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*funciones están debidamente delimitadas por la Constitución de la República, y sus respectivas leyes de organización.*

*A que como se ha podido comprobar; que el Acta No. 12-2018, objeto de inconstitucionalidad, tanto al accionante, como a los actores directo en el proceso político nunca tuvieron un debido proceso adecuado, donde sus derechos fundamentales le fueron violados cuando de forma olímpica dicho organismo se atribuye una competencia que no tiene, sienta esta acción un acto totalmente viciado e improcedente.*

*A que es conocido que la formula “debido proceso” aparece textualmente en nuestra Constitución Política, en el artículo 69, Numeral 10, elementos de esta institución proveniente de las Enmiendas V y VI de la Constitución de los Estados Unidos que establecen el due process of law. En efecto, dichas disposiciones establecen que: 4) El derecho a un juicio publico, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; es decir, que en estas observaciones, es preciso tomar en cuenta las observancias de los procedimientos que establecen que toda persona debe ser oída y debidamente citada, elementos que la ley establece para asegurar un juicio imparcial. 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar en contra de si mismo; Casos que no ha sucedido en la especie.*

*A que en este sentido, el debido proceso es una garantía de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución. Por ello, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al reconocer los derechos del debido proceso, establece: Que durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas, Las garantías con que genéricamente se encabeza dicho articulo convencional. El debido proceso es, en consecuencia, al igual que al amparo y el habeas*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*corpus, una garantía constitucional, entendiéndose por garantías constitucionales las instituciones o procedimientos de seguridad creados a favor de las personas, para que dispongan de los medios legales. El debido proceso, como garantía constitucional, permite que los derechos fundamentales sean eficaces en la práctica, configurando un conjunto de dispositivos para que las personas puedan acceder a la justicia en búsquedas de tutela de sus derechos.*

*A que en principio, el debido proceso nace como derecho exigible durante el proceso judicial, Sin embargo, este derecho ha evolucionado y hoy se exige su respeto en los procedimientos administrativos, judiciales y legislativos. Como bien lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

*A que cuando la Convención Americana de los Derechos Humanos se refiere en su artículo 25 numeral 1<sup>o</sup>, se refiere contra los actos de cualquier autoridad y al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativo, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por esta razón, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*A que, nuestra Suprema Corte de Justicia, ha confirmado mediante Resolución No. 1920-2003 del 13 de noviembre del 2003 lo siguiente: “a fin de asegurar un debido proceso de ley, la observancia de estos principios y normas son imprescindibles en toda materia, para que las personas puedan*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*defenderse adecuadamente y hacer vales sus pretensiones del mismo modo ante todas las instancias del proceso, al tiempo de establecer que estas garantías son reglas mínimas que deben ser observadas no solo en los procesos penales, sino, además, en los que concierne a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, administrativo, fiscal, disciplinario o de cualquier otro carácter.”*

*A que en el caso que nos ocupa, el Pleno de la JCE, en sus procedimientos aplicados para imponer sanciones o cargas, no tomo en cuenta, que los delegados de los partidos políticos son órganos de consultas conforme lo confiere el Art. 59 de la Ley Electoral vigente No. 275/97 y sus modificaciones, lo que la hace a todas luces nula de nulidad absoluta en Acta de referencia, afectando dicha nulidad invocada el derecho de defensa y la violación al derecho a ser oído, que lo que derriba, que el Pleno de la JCE independientemente de violentar el Art. 25 numeral 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por vía de consecuencias, esta violentado el Art. 68 de nuestra Carta Magna, obviando que cualquier persona que resulte afectada por la limitación o conculcación de uno de sus derechos fundamentales. A que en definitiva resulta un grosero privilegio inconstitucional el cometido por el Pleno de la JCE, al Juzgar como lo hizo.*

*A que el artículo 69 de la Constitución interpreta de forma amplia y precisa, que la ley no puede ordenar mas que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir mas que lo que perjudica, principio que ha sido reconocido por nuestra Suprema corte de Justicia, que ha estatuido que los tribunales gozan de la “Facultad de exigir la condición de razonabilidad en la aplicación de toda ley por los funcionarios públicos, condición que debe alcanzar sobre todo, a aquellos que impongan cargos y sanciones de toda índole” (S.C.J. 15 de junio de 1973, B.J. 751, Pág.1061) (SIC)*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3.1. En ese sentido concluyó solicitando:

*PRIMERO: En cuanto a la forma, ADMITIR el presente recurso de inconstitucionalidad incoado por el SEÑOR AFREDO RAMIREZ PEGUERO, en contra del Acta Núm. 12-2018, de fecha veinte (20) del mes de junio del año de dos mil dieciocho (2018), dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, DECLARAR no conforme con la Constitución de la República Dominicana, Acta Núm. 12-2018, de fecha veinte (20) del mes de junio del año de dos mil dieciocho (2018), dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral.*

*TERCERO: ORDENAR que la sentencia a intervenir sea notificada por secretaría a la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, y la accionante para los fines que corresponda.” (SIC)*

#### **4. Intervenciones oficiales**

##### **4.1. Opinión del procurador general de la República:**

Mediante el Oficio núm. 04332, depositado ante la Secretaría de este tribunal constitucional el ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018), la Procuraduría General de la República presentó su dictamen, solicitando que se declare inamisible la presente acción directa de inconstitucionalidad, alegando, en resumen, lo siguiente:

*La instancia a que se contrae la acción objeto de la presente opinión, es contra el Acta núm. 12-2018, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral en fecha 20 de junio de 2018, el cual hemos podido constatar se*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*trata de un Acta de la Sesión Administrativa, que no forma Parte de los actos que pueden ser accionados antes el Tribunal Constitucional de manera directa.*

*Al respecto, el artículo 185 numeral 1 de la Constitución de la República, establece las atribuciones del Tribunal Constitucional el cual será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

*En igual forma, el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, establece que la acción directa de inconstitucionalidad se interpone antes el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; lo que evidencia que el Acta de la sesión Administrativa del Pleno de la Junta Central Electoral, no forma parte de los supuestos que pueden ser atacados de manera directa por ante la Jurisdicción Constitucional.*

*Por tanto, el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra un Acta de la Sesión Administrativa de la Junta Central Electoral, no constituyente uno de los supuestos que pueden ser atacado por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, toda vez el Tribunal Constitucional delimitó que los actos administrativos de efectos particulares, y que solo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción si se violan derechos fundamentales o por la jurisdicción contencioso-administrativa, en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo (TC/0073/12;TC/0026/17).*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*De la misma forma, de un caso similar al que hoy nos ocupa, se pronunció el Tribunal Constitucional mediante su sentencia TC/0826/17 fijando su criterio en lo siguiente: “11.1.8. ...es preciso indicar que la determinación y verificación de violaciones como las alegadas por las accionantes, es competencia de una jurisdicción distinta a la del Tribunal constitucional y amerita de un procedimiento ajeno a la naturaleza abstracta, al margen de la contestación que caracteriza la acción directa de inconstitucionalidad, toda vez que el caso se trata de un acto administrativo no normativo pero es de alcance general y el mismo no está sujeto al control concentrado de constitucionalidad, sino que es susceptible de ser atacado en sede contenciosa-electoral”.*

*En ese mismo orden, el Tribunal Constitucional ha fijado su posición en diferentes sentencia, respecto de actos administrativos atacado como son: Sentencias TC/0051/12, TC/0101/12, TC/0141/13, TC/0144/13, TC/0253/13, TC/0236/14, TC/0371/16, TC/0026/17, entre otras, en cada una de las cuales ha establecido la inadmisibilidad de la acción directa en contra de actos administrativos u otra actuación distinta a las contenidas en el artículo 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11, estableciendo que: “la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11, (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general”.*

*En este sentido, de conformidad con el análisis de la acción directa de inconstitucionalidad, y siendo los criterios de admisibilidad condiciones de legitimidad procesal de las acciones y recursos, teniendo como base los presupuestos enunciados, los precedentes jurisprudenciales establecidos*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*por el Tribunal constitucional, entendemos la presente acción directa de inconstitucionalidad deviene en inadmisibles, sin necesidad de referirnos a ningún otro aspecto.*

*Por los motivos expuestos precedentemente, El Ministerio Público tenemos a bien solicitaros lo siguiente:*

*Único: Que procede declarar Inadmisibles la Acción Directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el Señor Alfredo Ramírez Peguero, contra el Acta Núm. 12-2018, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral en fecha 20 de junio de 2018, por tratarse de un acto que no forma parte de los que pueden ser atacados de manera directa por ante la Jurisdicción Constitucional, en virtud a los presupuestos señalados por el artículo 185 numeral 1 de la constitución y artículo 36 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.” (SIC)*

## **4.2. Opinión de la Junta Central Electoral**

4.2.1. La Junta Central Electoral depositó su escrito el quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), solicitando que se declare inadmisibles y que se rechace la presente acción directa de inconstitucionalidad, señalando, en resumen, lo siguiente:

*La JUNTA CENTRAL ELECTORAL es un órgano autónomo de derecho público, con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal consiste en organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y mecanismos de participación popular (artículo 212 de la constitución). Para lograr esto, dicho órgano posee atribuciones reglamentarias y de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*fiscalización que les permite regular la participación de los partidos y movimientos políticos en los procesos electorales.*

*En palabras del Tribunal Constitucional, “la competencia fundamental de la Junta Central electoral es organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y mecanismos de participación popular”; pero, además, es el órgano superior del registro civil y cédula de identidad y electoral y ha sido configurado como un órgano constitucional autónomo o extra poder, conforme a las siguientes características: (a) se encuentra investido de independencia técnica, administrativa, financieras y presupuestarias; (b) goza de personería jurídica propia; (c) es un ente de carácter colegiado; y, (e) tiene capacidad reglamentaria en los asuntos de su competencia” (Subrayando nuestro).*

*En síntesis, la JUNTA CENTRAL ELECTORAL es un órgano constitucional autónomo o extra poder que tiene la competencia exclusiva y excluyente de adoptar las medidas necesarias para organizar y gestionar la contienda electoral. De la autonomía constitucional de este órgano se derivan un conjunto de competencias accesoria e instrumentales indispensables para el desempeño eficaz de su función esencial, las cuales se encuentran consagradas en la Ley No 275-97 de fecha 21 de diciembre de 1997 (en lo adelante “Ley No. 275-97”). Entre las atribuciones instrumentales de la exponente se encuentran, a modo de ejemplo, la adopción de “cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier dificultad que se presente en el desarrollo del proceso electoral”, así como el dictado de “todas las instrucciones que juzgue necesarias y/o convenientes, a fin de rodear el sufragio de las mayores garantías y de ofrecer las mejores facilidades a todos los ciudadanos aptos para ejercer el derecho al voto” (párrafo) [F] del artículo 6 de la Ley No. 275-97).*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En el ejercicio de sus competencias instrumentales, en fecha 20 de junio de 2018 la JUNTA CENTRAL ELECTORAL emitió el Acta No. 12-2018, mediante la cual conmina a los ciudadanos y dirigentes de los partidos políticos a suspender todas las actividades proselitistas que incluyan la realización de ciertas actividades específicas. El texto de dicha comunicación reza de la siguiente manera:*

*El Pleno de la Junta Central Electoral decidió en la sesión Administrativa celebrada el día 20 de junio de 2018 Acta No. 12-2018 en virtud de las competencias atribuidas en el artículo 212 de la Constitución de la República y leyes vigentes, conminar a todo los ciudadanos y dirigentes de todo los partidos políticos nacionales con pretensiones de ser candidatos (as) a posiciones electivas en las Elecciones Generales que serán celebradas en los meses de febrero y mayo del año 2020, suspender en un plazo de (5) días, contado a partir de la presente publicación, todas las actividades proselitistas que incluyan: movilización de personas en la vía pública, ya sea mediante caminatas o marchas o caravanas en vehículos de motor, despliegue de propaganda en medios de comunicación, utilización de mallas con imágenes alusivas a candidatos en calles, carreteras y espacios públicos, así como el uso de altoparlantes emitiendo consignas alusivas a las indicadas aspiraciones.*

*La Junta Central Electoral advierte por este medio, que toda persona que se encuentre ejecutando las acciones precitadas, transgrede las normas vigentes destinadas a pautarlos tiempos de las campañas electorales, y en ese mismo orden incumple con las disposiciones estatutarias y reglamentarias de las organizaciones políticas a las que pertenecen, toda vez que ninguna de esas organizaciones ha declarado formalmente, a través de sus órganos estatutarios, el inicio de un periodo de precampaña interna que permita la selección de los candidatos (as)*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*El pleno de la Junta Central Electoral ratifica, además, tal y como lo expresa en el Comunicado publicado el lunes 21 de agosto del año 2017, que los aprestos electorales, manifiesto y evidentes en la vía pública y en los medios de comunicación resultan en estos momentos extemporáneos y fuera de toda previsión legal.*

*Finalmente reafirma, que esta institución tiene absoluta competencia reglamentaria, establecida en la Constitución de la República y en las leyes, para exigir el cese inmediato de las actividades ya mencionadas, sin desmedro del ejercicio de los sagrados derechos de asociación, reunión y libre expresión del pensamiento.*

*Del mismo modo, solicita al Ministerio de Interior y Policía, a las Gobernaciones provinciales del País y las Alcaldías de todos los municipios, su colaboración para la ejecución de la presente medida.”*

*En vista de lo anterior, es evidente que el Acta núm. 12-2018 dictada por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL constituye un acto administrativo que conmina a los ciudadanos y dirigentes de los partidos políticos a suspender todas las actividades proselitistas que incluyan: (i) movilización de personas en la vía pública; (ii) despliegue de propaganda en medios de comunicación; (iii) utilización de vallas con imágenes alusivos a candidatos en calles, carreteras y espacios públicos; y, (iv) uso de altoparlantes emitiendo consignas alusivas a las indicadas aspiraciones personales.*

*En respuesta a dicho acto, en fecha 9 de julio de 2018 el Accionante interpuso una acción directa en inconstitucionalidad por la supuesta violación a los artículos 6, 46,47,48,68,74.2, párrafos III y IV del artículo 212 y 216 de la Constitución dominicana. En definitiva, el Accionante*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*procura la declaratoria de inconstitucionalidad de la referida acta alegando que la misma lesiona el principio de legalidad, seguridad jurídica, así como los derechos fundamentales a la libertad de tránsito, asociación, reunión, libre expresión del pensamiento, al debido proceso y al principio de la razonabilidad.*

*Posterior a este suceso, en fecha 13 de agosto de 2018 es publicada la Ley de partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos núm. 33-18 (en lo adelante “Ley 33-18”) mediante la cual se regula la propaganda durante la precampaña y otros temas afines. No obstante, a este advenimiento, previamente el Presidente del Constitucional mediante comunicación PTC-AI-078-2018, de fecha 13 de julio de 2018, solicitó la opinión de esta JUNTA CENTRAL ELECTORAL sobre la especie. Es por tal razón que la JUNTA CENTRAL ELECTORAL interviene en este proceso para aportar sus argumentos en apoyo a la constitucionalidad de acto objeto de impugnación, así como demostrar que la referida Acción es inadmisibile.*

*En otro orden de ideas, a pesar de que ha sido jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional que el control concentrado procede exclusivamente contra actos administrativos de carácter general, consideramos que:*

*La ampliación del objeto del control concentrado para incluir a los actos administrativos, como lo ha hecho el constituyente en 2010, responde a una concepción del TC que va más allá del simple legislador negativo extirpador de normas y que lo encuadra como supremo intérprete de la Constitución mediante sentencias interpretativas reconocidas en la misma LOTCPC ( Artículo 47) (...) (Y es que) La Constitución establece expresamente que el Tribunal Constitucional será competente para conocer las acciones en inconstitucionalidad contra “resoluciones”, es decir, contra una “decisión*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*o fallo de un órgano administrativo o judicial, y la LOTCP dispone que las acciones en inconstitucionalidad proceden no solo contra normas, como es el caso de las leyes, sino también contra actos (Artículo 39)''.*

*No obstante adherirnos a esta corriente, este Honorable Tribunal ha fijado como precedente: ''(...) la jurisprudencia constitucional comparada ha considerado que el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otros normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contencioso administrativa''. Dicha línea jurisprudencial ha sido reiterada continuamente al disponer:*

*''Consideramos que independientemente de que la violación constitucional sea o no evidente, el principio de corrección funcional debió respetarse, de manera que tratándose de un decreto que tiene un alcance particular los afectados con el mismo debieron apoderar al Tribunal Superior Administrativo, tal y como lo ha venido reiterando el Tribunal desde su sentencia TC/0051/2012, del 19 de Octubre del 2012, la esencia de la línea jurisprudencial seguida en este tema radica en que la ausencia de alcance general de la norma atacada cierra la posibilidad de que Tribunal Constitucional conozca de la acción en inconstitucionalidad''.*

*Asimismo, ese Honorable Colegiado ha precisado que: ''la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservado para la impugnación de aquellos actos señalados en los Artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general''. En ese sentido,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*conforme jurisprudencia reiterada de ese Tribunal Constitucional, la acción directa de inconstitucionalidad no procede contra actos administrativos no normativos que han sido dictados por la Administración, en el ejercicio de sus atribuciones, como sucede en la especie. En el presente caso, el objeto de impugnación es el Acta No. 12-2018, documento que da fe o acredita determinados hechos o manifestaciones y que puede ser expedido en sede judicial o administrativa, emitida por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL en ejercicio de sus competencias administrativas, la cual en forma y contenido responde a las características de un acto administrativo no decisorio.*

*Así pues, el Acta No. 12-2018 es un acto administrativo que conmina a los ciudadanos y dirigentes de los partidos políticos que realizan actividades proselitistas a destiempo a cumplir con las disposiciones legales vigentes, por lo que no crea, modifica o extingue relaciones jurídicas sino más bien tiene una función declarativa de la existencia de una obligación que consiste en efectuar las manifestaciones proselitistas una vez iniciado el período electoral que realiza la JUNTA CENTRAL ELECTORAL lo cual no ha ocurrido a la fecha, o comenzados los procesos electorales internos de los partidos políticos del país acore a sus estatutos.*

*Considerando la dimensión de los actos administrativos de efectos no normativos, es posible aseverar que el Acta Núm 12-2018 es un acto administrativo que aunque de alcance general, está destinado simple y llanamente a conminar a una pluralidad determinada de personas (quienes llevan a cabo actividades proselitistas extemporáneamente) a cumplir con las disposiciones legales vigentes, por lo que no crea, modifica o extingue relaciones jurídicas sino más bien tiene una función declarativa de la existencia de una obligación. En consecuencia, surte efectos a una pluralidad de personas pero no es de naturaleza normativa, por lo tanto no puede ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad, según la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*jurisprudencia de ese Honorable Tribunal Constitucional, previamente mostrada. En ese sentido, consideramos importante destacar lo que explica Sánchez Morón: el acto administrativo no es siempre regular, sino que, sin que por ello haya que considerarlo un acto normativo o reglamento, puede tener un alcance subjetivo más general o, para ser más exactos un destinatario plural o indeterminado. Es por eso que, conforme el Tribunal Constitucional, dicho acto al carecer de contenido normativo no constituye una norma estatal con fuerza de ley ni alcance general, por ende, no puede ser impugnado a través de una acción directa de inconstitucionalidad como aspira el Accionante en el caso que nos ocupa. (SIC)*

4.2.2. En ese sentido concluyó solicitando:

*PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el licenciado Alfredo Ramírez Peguero en contra del Acta Núm. 12-2018, dictada en fecha 20 de junio de 2018 por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, por tratarse de un asunto de mera legalidad sujeto a control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*

*SEGUNDO: Subsidiariamente, en el hipotético caso de que el medio de inadmisión anterior no sea acogido, DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el licenciado Alfredo Ramírez Peguero en contra del Acta núm. 12-2018, dictada en fecha 20 de junio de 2018 por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, por falta de calidad del Accionante al carecer de un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

*TERCERO: De manera más subsidiaria, en el hipotético caso de que los medios de inadmisión expuestos no fuesen acogidos por ese Honorable Tribunal Constitucional, RECHAZAR, por improcedente, mal fundada y*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*carente de base constitucional, la acción, en virtud de los argumentos que se han desarrollado precedentemente y, en consecuencia, DECLARAR, conforme a la Constitución el Acta núm. 12-2018, de fecha 20 de junio de 2018, dictada por la Junta Central Electoral.*

*CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley No. 137-11, Orgánica del tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del 13 de Junio de 2011.” (SIC)*

## **5. 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 en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018), quedando el expediente en estado de fallo.

## **6. Documentos relevantes**

Para justificar la presente acción directa de inconstitucionalidad se depositaron ante este tribunal, entre otros documentos, los siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018) por el señor Alfredo Ramírez Peguero, contra el Acta núm. 12-2018, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral el veinte (20) de junio de dos mil dieciocho (2018).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2. Opinión del procurador general de la República, del ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018).
3. Opinión de la Junta Central Electoral, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018).
4. Copia del Acta núm. 12-2018, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral el veinte (20) de junio de dos mil dieciocho (2018).

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7. Competencia**

Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución, 9 y 36 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).

**8. Legitimación activa o calidad del accionante**

8.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

8.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (...).*

8.3. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: *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.*

8.4. Este tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes, constata que el señor Alfredo Ramírez Peguero es un miembro del Partido Demócrata Popular (PDP), por lo que le impacta jurídicamente en su condición de militante de una organización política, susceptible de ser precandidato a un cargo de elección popular, y en tal virtud revestido del interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad.

## **9. Sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad**

9.1. El accionante, señor Alfredo Ramírez Peguero, plantea en su instancia de acción directa de inconstitucionalidad que el Acta núm. 12-2018, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral el veinte (20) de junio de dos mil dieciocho (2018), transgrede los principios instituidos en los artículos 6, 46, 47, 48, 68, 74 y 216 de la Carta Magna, respectivamente, por lo que debe ser declarada nula de pleno derecho.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9.2. En este sentido, el Tribunal advierte que, aunque el accionante señala en su acción que impugna en inconstitucionalidad el contenido completo del Acta núm. 12-2018, el objeto de su acción directa recae sobre la resolución prevista en el numeral 1 de la misma.

9.3. Es propicia esta aclaración, pues el señor Alfredo Ramírez Peguero dirige su acción contra el Acta núm. 12-2018, acta de la sesión administrativa ordinaria del Pleno de la Junta Central Electoral celebrada el veinte (20) de junio de dos mil dieciocho (2018), que contiene varias resoluciones de carácter diverso y que no son impugnadas en inconstitucionalidad conforme los argumentos esbozados en el escrito de acción directa.

9.4. En ese sentido, la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata recae, única y exclusivamente, en la resolución núm. 1 contenida en el Acta núm. 12-2018, mediante la cual el Pleno de la Junta Central Electoral conmina a los ciudadanos y dirigentes de los partidos políticos nacionales, con pretensiones de ser candidatos (as) a posiciones electivas en las elecciones generales en el año dos mil veinte (2020), a suspender en un plazo de cinco (5) días, todas las actividades proselitistas que incluyan: movilización de personas en la vía pública, ya sea mediante caminatas o marchas o caravanas en vehículos de motor, despliegue de propaganda en medios de comunicación, utilización de vallas con imágenes alusivas a candidatos en calles, carreteras y espacios públicos, así como el uso de altoparlantes emitiendo consignas alusivas a las indicadas aspiraciones.

9.5. Este tribunal constitucional es de criterio que previo a examinar si una norma es conforme o vulnera los principios, valores y reglas de la Constitución, es preciso verificar si forma parte del ordenamiento jurídico.

9.6. El acto impugnado fue dictado en uso de las potestades de la Junta Central Electoral para organizar correctamente el proceso electoral, conforme al artículo 88 de la Ley Electoral núm. 275-97, del veintiuno (21) de diciembre de mil novecientos



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

noventa y siete (1997), a saber: *Comienzo y terminación. El período electoral se entenderá abierto desde el día de la proclama, y concluirá el día en que sean proclamados los candidatos elegidos.*

9.7. En la especie, se comprueba que, al tiempo de interponerse la presente acción de inconstitucionalidad, el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018), la indicada resolución, contenida en el Acta núm. 12-2018, se encontraba vigente; sin embargo, para el momento en que se produce el fallo de esta acción, los efectos de esta resolución desaparecieron con la entrada en vigencia de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), que incorporó regulaciones, de carácter legal, específicas respecto de las actividades proselitistas, incluyendo todo un título dedicado a la propaganda electoral, tal y como muestran, entre otros, los artículos siguientes:

*TÍTULO XV*

*DE LA PROPAGANDA ELECTORAL*

*(...)*

*Artículo 169- Prohibición de Propaganda antes y después del Período de Campaña Electoral.- No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral fuera del período electoral definido por la presente ley, con excepción de lo dispuesto por la Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas con relación a las precampañas.*

*(...)*

*Artículo 175- Derecho a realizar Manifestaciones Públicas. La celebración de manifestaciones y reuniones públicas de campaña electoral, se rigen por lo dispuesto en esta ley. En consecuencia, durante la campaña electoral ninguna autoridad podrá, por motivos políticos, para favorecer a determinados candidatos y organizaciones políticas, impedir la celebración de manifestaciones o reuniones públicas con fines electorales a quienes tienen derecho a ello.(...)*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9.8. Por efecto de lo anterior, el contenido de la resolución impugnada ha sido modificado. En ese sentido ya esta alta corte se ha pronunciado respecto a estos supuestos al indicar que cuando

*...por modificación o derogación de la norma, la infracción a la Constitución no se encuentra más en el ordenamiento, el tribunal ha establecido que tales casos serán declarados inadmisibles, puesto que al no existir ya la norma cuestionada, queda sin objeto la acción directa de inconstitucionalidad, y al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad [Sentencia TC/0126/13, del dos (2) de agosto de dos mil trece (2013)].*

9.9. En efecto, el Tribunal Constitucional se ha referido a la falta de objeto e interés jurídico como consecuencia de la derogación (TC/0023/12; TC/0113/13; TC/0143/13; TC/0210/14 y TC/0043/15 entre otras). En efecto, ha establecido que, como regla general, la derogación extingue el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que la norma impugnada ha desaparecido del ordenamiento jurídico [Sentencia TC/0226/19, del siete (7) de agosto de dos mil diecinueve(2019)]. En este tenor, conviene precisar que tal derogación genera la declaratoria de inadmisibilidad por carecer de objeto e interés jurídico.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury 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 el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y los votos salvados de los magistrados José



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Alejandro Ayuso y Miguel Valera Montero. Consta en acta el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, el cuál será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE,** la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Ramírez Peguero el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018), contra el Acta núm. 12-2018, dictada por el pleno de Junta Central Electoral, por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

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

**TERCERO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, al señor Alfredo Ramírez Peguero, a la Junta Central Electoral, así como también a la Procuraduría General de la República.

**CUARTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; 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; Víctor



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA**  
**ALBA LUISA BEAR MARCOS**

1. 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:

2. En la especie, el señor Alfredo Ramírez Peguero, interpuso la acción directa de inconstitucionalidad en contra del Acta núm. 12-2018, dictada por la Junta Central Electoral, en fecha veinte (20) de junio del dos mil diecinueve (2019), el cual fue declarado inadmisibles por este plenario por los siguientes motivos;

*En la especie, se comprueba que, al tiempo (SIC) de interponerse la presente acción de inconstitucionalidad, el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018), la indicada resolución, contenida en el acta núm. 12-2018, se encontraba vigente, sin embargo, para el momento en que se produce el fallo de esta acción, los efectos de esta resolución desaparecieron con la entrada en vigencia de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), que incorporó regulaciones, de carácter legal, específicas respecto a las actividades*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*proselitistas, incluyendo todo un título dedicado a la propaganda electoral*  
*(...)*

*9. 8. Por efecto de lo anterior, el contenido de la resolución impugnada ha sido modificado, en ese sentido ya esta Alta Corte se ha pronunciado respecto a estos supuestos al indicar que cuando: “por modificación o derogación de la norma, la infracción a la Constitución no se encuentra más en el ordenamiento, el tribunal ha establecido que tales casos serán declarados inadmisibles, puesto que al no existir ya la norma cuestionada, queda sin objeto la acción directa de inconstitucionalidad, y al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad” (sentencia TC/0126/13, de fecha dos (2) de agosto de dos mil trece (2013).*

*9. 9. En efecto, el Tribunal Constitucional se ha referido a la falta de objeto e interés jurídico como consecuencia de la derogación (TC/0023/12; TC/0113/13; TC/0143/13; TC/0210/14; TC/0043/15; entre otras). En efecto, ha establecido que, como regla general, la derogación extingue el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que la norma impugnada ha desaparecido del ordenamiento jurídico (sentencia TC/0226/19, de fecha siete (7) de agosto de dos mil diecinueve). En este tenor, conviene precisar que tal derogación genera la declaratoria de inadmisibilidad por carecer de objeto e interés jurídico.*

**3.** Respecto a lo anterior, versa nuestra discrepancia, toda vez que con esta decisión este tribunal constitucional está afectando en gran medida la seguridad jurídica, principio rector del Estado de derecho, y por otro lado está desconociendo el deber y la función del Tribunal Constitucional, por las razones que expondremos en los próximos párrafos de la siguiente manera;



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**a) Sobre la afectación a la seguridad jurídica.**

4. Este tribunal debe tomar en consideración el momento en que se interpuso la acción de inconstitucionalidad y no al momento en que se dictó el fallo, pues entonces sentaría el nefasto precedente no solo a la justicia constitucional, sino a la justicia ordinaria de poder escudar su inactividad bajo la inadmisibilidad para carecer de objeto.

5. En función de lo establecido en esta decisión, y de aplicarse esto de forma regular, los ciudadanos podrían confrontar una notable inseguridad jurídica al tener la incertidumbre si la interposición de una acción de inconstitucionalidad en tiempo oportuno y con las previsiones de lugar, puede ser declarada inadmisibile si es fallada en tiempo evidentemente moroso.

6. En este orden debemos subrayar que la inadmisibilidad consiste en una sanción al que acciona en justicia por el incumplimiento de uno de los requisitos previsto en la ley. En este sentido, reiteramos que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta, el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018) y la ley que deroga la resolución (18) dieciocho de febrero de dos mil diecinueve (2019), es decir siete (7) meses posteriores a la interposición.

7. En este sentido, pesa la obligación sobre el Tribunal constitucional conforme al principio de celeridad de responder en tiempo oportuno; principio que se encuentra íntimamente ligado al derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso cuyas garantías mínimas conforme a la Constitución, son;

*1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8. Entonces, si por las circunstancias que fuere, este tribunal no pudo fallar de manera oportuna como establece el principio de celeridad, desatinado sería imputársele tal situación al accionante.

9. En definitiva, este tribunal al fallar como lo hizo transgrede ampliamente la seguridad jurídica que, como ha definido propiamente este tribunal, implica una *garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios (TC/0100/13).*

10. Por lo que estamos en desacuerdo con que el este tribunal haya declarado inadmisibles por falta de objeto la presente acción de inconstitucionalidad.

**b) Sobre la inconstitucionalidad de una norma derogada y el principio de ultractividad.**

11. Por otro lado, conforme se verifica en la propia decisión de marras, la resolución impugnada se dictó el veinte de junio de dos mil dieciocho y la acción se interpuso el nueve (9) de julio de dos mil diecinueve (2019); mientras que la ley núm. 15-19 que hace declarar sin objeto la resolución se promulgó en fecha (18) dieciocho de febrero de dos mil diecinueve (2019), siendo esto así, es importante señalar que en caso de derogación de una norma que está siendo atacada de inconstitucionalidad, tanto la jurisprudencia comparada, ha reconocido la imperiosa necesidad de analizar el alcance de los efectos jurídicos de la derogación.

12. En este orden, si bien la Constitución dominicana reconoce el principio de irretroactividad, el cual indica que las normas solo tienen efectos para el porvenir, sin



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

embargo, expone que en “...ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”, de donde también se deriva el denominado principio de la ultractividad, el cual se orienta a proteger los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

**13.** Este principio ha sido tratado en la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, pues según lo establecido en la decisión de num. TC/0015/13, al referirse este plenario a la derogación de una norma, sostuvimos lo siguiente;

*“Por consiguiente, aunque dicha resolución no podrá seguir rigiendo o determinando situaciones jurídicas nacidas con posterioridad a la fecha en que quedó derogada, sí continuará rigiendo las situaciones jurídicas surgidas a su amparo, por efecto de la llamada ultractividad de la ley.*

*10.3. Por ende, como dicha resolución ha sido objeto de una acción directa de inconstitucionalidad, -recurso éste que tiene por finalidad expulsar del ordenamiento jurídico las normas sobre las que recae la inconstitucionalidad ineludible (sic) decidir la presente acción directa de inconstitucionalidad. Ello autoriza a concluir que, de resultar dicha resolución violatoria de la Constitución como se alega, existe la obligación de expulsarla del ordenamiento jurídico al cual continúa perteneciendo, en vista de las razones ya aducidas, no obstante, su derogación por la renuncia de su beneficiario.*

**14.** En este mismo orden, la jurisprudencia constitucional colombiana a fin de determinar si procede o no el pronunciamiento de inconstitucionalidad de la norma aun habiendo sido objeto de una derogación tácita o expresa, ha señalado que:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*“ No obstante, cuando la derogatoria es tácita, ya sea por la expedición de una norma posterior que es contraria a la anterior o por la entrada en vigor de una regulación integral sobre la misma materia, es necesario, vía interpretativa determinar si ha operado este fenómeno. **En tal caso, si la norma en juicio continúa prestando efectos jurídicos es imperativo realizar el análisis correspondiente, pues la denominada carencia actual de objeto o sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria, pues en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es probable que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente.** Este fenómeno normativo, sin lugar a duda es fuente generadora de incertidumbre jurídica.”<sup>1</sup>*

**15.** La razón por la que no necesariamente una derogación implica la ausencia de un fallo de inconstitucionalidad, resulta en la distinción entre ambas figuras, pues como bien se establece

*“... la inconstitucionalidad material tiene como efecto general la nulidad con efectos retroactivos de la norma, mientras que la derogación lleva aparejada la inaplicabilidad de la norma hacia el futuro (...)”<sup>2</sup>*

**16.** En este sentido, el análisis sobre la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad respecto a una norma derogada tiene que ir orientado a los efectos jurídicos en las circunstancias de cada caso.

**17.** Sobre el caso en particular, los efectos jurídicos de la resolución atacada se produjeron ya que el contenido de la misma iba dirigido al cese de las actividades proselitista de los candidatos a cargos de elección. Siendo esto así, lo que huelga

---

<sup>1</sup> Sentencia Tribunal Constitucional colombiano. Referencia: C-353 de fecha 2015

<sup>2</sup> Ezquiaga Ganuzas, Fco. Javier. “INCONSTITUCIONALIDAD Y DEROGACIÓN”. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

analizar es si esta produjo una afectación al orden constitucional y a los derechos fundamentales invocados por el accionante.

**c) Obligación del Tribunal Constitucional de preservar el orden constitucional**

**18.** En otro orden similar, es importante resaltar que la resolución atacada dictada por la JCE ordenaba a que, en el plazo de 5 días, los candidatos a posiciones de elección que estuvieren haciendo propaganda proselitista cesaran en sus actividades. A lo cual el accionante considera que resultada en una arbitrariedad de la JCE en razón de que limitada sus derechos de libertad de tránsito, tutela judicial efectiva y debido proceso, libertad de asociación, libertad de reunión.

**19.** Un aspecto importante a resaltar es que lo que intenta atacar el recurrente no es propiamente la inconstitucionalidad de la norma sino la facultad de la JCE de *“...impedirle el derecho que tiene los ciudadanos de expresar sus aspiraciones políticas, limitándole está el libre ejercicio para que estos puedan expresar sus intenciones de postularse a cualquier cargo de elección popular por parte de un organismo que no tiene competencia para establecer este tipo de regulación”*.

**20.** Por lo anterior, mayor era la obligación del Tribunal de decidir respecto a la mismo, pues lo que se pone a su consideración no es la inconstitucionalidad del contenido de la norma, sino la inconstitucionalidad por la forma en la que se dictó, y la potestad del órgano que lo dictó de adoptar ese tipo de providencia normativa.

**21.** En este orden, y como bien desarrolló este plenario en su sentencia núm. TC/0905/18, estaríamos en presencia de uno de un vicio de forma o procedimiento en el dictado de la norma, siendo estos *“...los que se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva.*”, lo cual justificaría aún más el dictado de una decisión respecto al caso.

22. Ante tales situaciones este tribunal si bien no puede remediar los efectos que produjeron la resolución, es decir resolver que los candidatos pueden realizar aquellas actividades proselitistas sancionadas por la resolución; no menos cierto es que puede y debe resolver la cuestión jurídica que se suscita a fin de determinar si constituye o no en una vulneración de la carta magna el accionar de la JCE al dictar dicha resolución.

23. En este orden, y afrontando una casuística similar, el Tribunal Constitucional español estableció que:

**“...la derogación del citado art. 1 no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo”.**

24. No muy lejos de esta postura, este tribunal ha resuelto referirse a la vulneración de derechos fundamentales pese a la carencia de objeto del caso en cuestión, cumpliendo así con la salvaguarda del orden constitucional y los derechos fundamentales. Así, en la sentencia TC/0240/18 ante la negatividad del Ministerio público a obtemperar a la variación de la medida privativa de libertad dispuesta por el juez de la ejecución de la pena, que favorecía a una persona con cáncer terminal – fallecida en el marco del transcurso del proceso - a prisión domiciliaria, este tribunal consideró y dictaminó que se produjo un desacato y arbitrariedad contrario a la Constitución.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

25. Esta decisión, es acorde con la función del Tribunal Constitucional que establece la Constitución dominicana de la siguiente manera,

*“Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado...”.*

26. Respecto a la supremacía constitucional, esta implica que *“...Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos 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.”* Razón por la cual, de este tribunal haber admitido y resuelto la cuestión jurídica planteada y resultare está una contradicción a la Constitución se produjera en una nulidad de pleno de derecho.

27. Así en este sentido, el pronunciamiento de este tribunal respecto a este caso iba a definir la competencia o no de la JCE de emitir normas al respecto, cumplimiento este con el deber de garantía de la supremacía y orden constitucional y así además con la función pedagógica y de orientación a los poderes públicos y particulares respecto de sus deberes y obligaciones en el Estado social y democrático de derecho.

28. En conclusión, si por razones atendibles no pudiera este tribunal responder al principio de celeridad que establece la ley 137-11 o las reglas del debido proceso y tutela judicial efectiva que establece el derecho a una decisión célere, entonces está en el deber de preservar en la medida de lo posible el orden constitucional y no dejar, en caso de que lo fuere, de pronunciarse ante una vulneración de derechos fundamentales.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**JOSÉ ALEJANDRO AYUSO**

En el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), y con el debido respeto a los honorables magistrados quienes de forma mayoritaria aprobaron la presente decisión, debo hacer constar el presente voto salvado actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:

1. Antecedentes.

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el Lic. Alfredo Ramírez Peguero en fecha nueve (9) de julio del dos mil dieciocho (2018) contra el Acta núm. 12-2018, dictada por la Junta Central Electoral, en fecha veinte (20) de junio del dos mil dieciocho (2018). Esta decisión declaró inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el antes referido, señor Ramírez Peguero.

Los fundamentos que sirvieron de base para declarar la inadmisibilidad del recurso fueron los siguientes:

*Se trata un acto administrativo de alcance general, no tiene un carácter normativo, no constituye una fuente de derecho, ya que va dirigida a un número de ciudadanos que realicen actividades proselitistas fuera del plazo establecido para la campaña electoral, no generando, creando o limitando los derechos fundamentales del*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*conglomerado al cual va dirigido el comunicado contenido la referida Acta núm. 12-2018”.*

De forma mayoritaria, este Tribunal Constitucional decidió declarar inadmisibile el recurso de revisión argumentando lo siguiente:

*En ese tenor, el criterio de este Tribunal puede observarse en la Sentencia TC/0009/15 del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), a saber: “Debido a que los actos y contratos administrativos devienen del ejercicio de la potestad administrativa que le ha sido conferida a la administración pública a través de normativas infraconstitucionales, en la mayoría de los sistemas judiciales internacionales, la competencia del control de legalidad como de constitucionalidad de los mismos, les han sido conferidas a los tribunales contencioso- administrativos, siendo el control de esos actos por parte de los tribunales constitucionales una formula excepcional en el contexto del derecho comparado.*

*Bajo esa premisa, la jurisprudencia constitucional comparada ha adoptado el criterio de que el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está encaminada a garantizar la supremacía de la Constitución sobre las demás normas de carácter infraconstitucional, y no como un instrumento que permita la impugnación de decisiones proveniente de la administración, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.*

*De esto se puede colegir que en el ámbito de la rama administrativa la competencia de los tribunales constitucionales no se origina en virtud de las argumentaciones de inconstitucionalidad que se puedan realizar en el transcurso de un proceso de impugnación o veto del ejercicio de la potestad administrativa del manejo de los intereses públicos por parte de la administración pública, sino de la naturaleza propia de los actos que son atacados.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Cónsono con lo antes expuesto, este Tribunal Constitucional adoptó en la Sentencia número TC/0073/12, el precedente de que la jurisdicción contenciosa administrativa es la competente para conocer de la legalidad y las contrariedades de constitucionalidad que se presenten en el contexto de los actos que emanen del ejercicio de la facultad administrativa de la administración pública, adoptándose este criterio en virtud de la aplicación combinada de los artículos del texto constitucional número 139, el cual sujeta la legalidad de los actos de la administración pública a los tribunales, y el 165.2, el cual dispone que esa jurisdicción tiene la facultad de ... conocer los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares..., entendiéndose la denominación “contrariedad al derecho” como contrariedad a la Constitución, a las leyes y demás fuentes del derecho.*

*Al respecto este órgano de justicia especializada en sus sentencias número TC/0051/12, TC/0052/12, TC/0053/12, TC/0055/12, TC/0066/12, TC/0067/12, TC/0068/12, TC/0074/12, TC/0075/12, TC/0076/12, TC/0077/12, TC/0078/12, TC/0086/12, TC/0087/12, TC/0089/12, TC/0102/12, TC/0103/12 y TC/0104/12, todas del año 2012; en sus sentencias TC/0056/13, TC/0060/13, TC/0065/13, TC/0066/13, TC/0117/13, TC/0128/13, TC/0134/13, TC/0140/13, TC/0141/13, TC/0145/13, TC/0149/13, TC/0165/13, TC/0195/13, TC/0253/13, TC/0259/13 y TC/0271/13 todas del año 2013; y en sus sentencias TC/0045/14 y TC/0131/14 correspondientes al año en curso, ha sentado el precedente - como ocurre en la especie.*

*Por ser estas resoluciones actos administrativos en que se ha expresado la voluntad de la administración en el ejercicio de una facultad reglada por una ley, todas las controversias que se susciten relacionadas con la fundamentación de su origen, los choques legales o constitucionales que puedan sucederse en su contenido o ejecución, así como todo lo relacionado con el ejercicio excesivo o desviado del*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*propósito legítimo y facultades discrecionales conferidas a través de las leyes, reglamentos o los decretos, están sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa.*

*En ese mismo orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha determinado cuales son los actos administrativos que pueden ser objeto de control concentrado, fijando su criterio bajo la Sentencia TC/0041/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013):*

*“En ese orden de ideas, y a partir de los dos (2) precedentes constitucionales asentados por el tribunal y señalados anteriormente, y asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, se desprende que:*

*Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).*

*Los actos administrativos de efectos particulares y que solo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aun no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional”.*

**2. Fundamentos del voto**

Se puede comprobar que este Tribunal tiene un criterio consolidado en su labor de interpretación relativa al alcance de las normas atacadas en inconstitucionalidad por la vía de la acción directa y del control concentrado. Al momento de producirse la deliberación del presente caso, sostuvimos que estamos de acuerdo con la inadmisibilidad adoptada por la mayoría del colegiado, sin embargo, salvamos el voto en relación a las motivaciones, especialmente en lo relativo a la distinción entre una norma administrativa con “efectos particulares” o de “alcance general”.

Con el mayor respeto a los precedentes que sirvieron de fundamento a la decisión, entendemos que, este Tribunal debe adentrarse en un análisis abstracto de la intención del constituyente, cuando en el numeral 1. del artículo 185, estableció: *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido*”, pues como se observa, no creó distinción alguna entre el “carácter particular” o “alcance general” de las normas contra las cuales se puede interponer una acción directa de inconstitucionalidad.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Igual que el texto anterior, el constituyente estableció de manera concreta y bien definida en la parte *in fine* del artículo 6, que: “*Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución*”, sin dejar abierta la posibilidad de interpretar el alcance o esfera de incidencia de las normas descritas.

Entendemos que en los artículos antes indicados el constituyente no dispuso limitación alguna en cuanto al tipo o categoría de actos y normas que podrán ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad, por lo que resulta evidente que, en principio, este Colegiado ha consolidado un precedente que no es pacífico en sede doctrinal.

En este tenor, y mediante la Sentencia TC/0345/19, este Tribunal cambió y amplió su criterio sobre quienes poseen la legitimación procesal activa y calidad para interponer la acción directa de inconstitucionalidad, a saber:

*“n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales”.*

*o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal<sup>17</sup> para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal<sup>18</sup>, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

En consecuencia, el presente voto salvado tiene por finalidad dejar constancia que, en lo adelante, mantendremos un abordaje desprovisto de la incongruente interpretación que conduce a determinar que sólo el amparo constituye la vía idónea y expedita para cuestionar actos y normas pasibles de ser declaradas inconstitucionales, posición que por definición admite una limitación o exclusión al acceso a la justicia constitucional.

Una muestra fehaciente de que este tema no es pacífico lo constituye la contundente crítica a la posición del Tribunal Constitucional, respecto a la exclusión de los actos administrativos del objeto del control concentrado de constitucionalidad, por parte de uno de los más relevantes doctrinarios del derecho constitucional dominicano, el Dr. Eduardo Jorge Prats,<sup>3</sup> quien sostiene lo siguiente:

*“Si examinamos en detalle la posición de Kelsen sobre los actos sujetos a control por el Tribunal Constitucional, veremos que el austríaco en modo alguno excluye los actos administrativos de este control. Es cierto que el núcleo de la concepción*

---

<sup>3</sup> Eduardo Jorge Prats. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, pág. 95



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*kelseniana del Tribunal Constitucional radica en las garantías de la Constitución frente a las leyes, las que él denomina las “garantías de la regularidad de las normas inmediatamente subordinadas a la Constitución”) Kelsen:15 y 59). Pero no menos cierto es que el propio Kelsen, inmediatamente después de señalar que la competencia básica de la jurisdicción constitucional es el control de constitucionalidad de las leyes, aclara que otras normas de carácter general y no solo la ley, son susceptibles de ser controladas en constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, por lo que prescribe la necesidad de extender el control concentrado a “reglamentos con fuerza de ley” (Kelsen 61). Pero Kelsen va más allá de una jurisdicción especializada en el control de los actos normativos pues entiende que “la noción pura de garantía de la Constitución”, que conduce a “incorporar en ella el control de todos los actos inmediatamente subordinados a la Constitución”, como es el caso de los reglamentos autónomos y los decretos leyes, que no se hacen depender formalmente de una ley, debe combinarse, a partir de “las necesidades de la Constitución considerada” “haciendo a un lado todo prejuicio doctrinario”, con la posibilidad de que el Tribunal Constitucional controle no solo actos normativos y de ejecución directa de la Constitución, sino también “actos generales y actos individuales” Kelsen:64). Respecto a estos actos estatales individuales, Kelsen afirma que “no son solamente las normas generales (leyes o reglamentos) las que se encuentran inmediatamente subordinada a la Constitución sino, además, ciertos actos individuales que pueden, por tanto, ser inmediatamente constitucionales”.*

### 3. Conclusión

En virtud de los planteamientos esgrimidos anteriormente, somos de opinión que, en el caso de la especie, no compartimos las motivaciones plasmadas por este Colegiado relativas a restringir el acceso a los actos susceptibles de control concentrado, en virtud de que el constituyente no lo previó y, al ampliar este Tribunal Constitucional la legitimación activa para convertirla en una verdadera *acción*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ciudadana*, la misma interpretación integral y abierta de la Carta Magna debería alcanzar los actos y normas cuya constitucionalidad sea cuestionada.

Firmado: José Alejandro Ayuso, Juez

**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 resolutive, 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, la cual este Tribunal le reconoce por los motivos siguientes:

*8. 4. Este tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes, constata que el señor Alfredo Ramírez Peguero, es un miembro del Partido Demócrata Popular (PDP), por lo que le impacta jurídicamente en su condición de militante de una organización política, susceptible de ser precandidato a un*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*cargo de elección popular, y en tal virtud revestido del interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad.*

3. Aunque estamos de acuerdo con la mayoría respecto a la decisión tomada, somos de opinión que el accionante poseía legitimación activa por su condición de ciudadano dominicano, razón por la cual el presente voto salvado tiene como fin ratificar nuestra posición respecto a la legitimación activa del accionante en inconstitucionalidad.

4. En razón de lo anterior, reiteramos nuestra posición de que todo ciudadano o toda ciudadana accionante ostenta interés legítimo en tanto que se procura proteger la supremacía 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 y a toda ciudadana de la República Dominicana dentro de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. En consecuencia, ratificamos en iguales términos y alcance, en lo que respecta a personas físicas que sean ciudadanos o ciudadanas dominicanos, nuestro voto salvado expresado en las Sentencias TC/0088/19, TC/0092/19, TC/0214/19, TC/0232/19, TC/0226/19, TC/0227/19, TC/0273/19, TC/0286/19, TC/0287/19, TC/0292/19, TC/0310/19 y TC/0332/19, entre otras.

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**