



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0577/19**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de diciembre 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, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1. Descripción de la resolución impugnada**

La norma jurídica impugnada por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad es la Resolución núm. 08-2019, dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019), que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020).

##### **2. Pretensiones del accionante**

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

El Pleno de la Junta Central Electoral en su sesión administrativa extraordinaria celebrada el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019), conoció y aprobó la Resolución núm. 08-2019, con el objetivo de establecer un método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020).

En este sentido, el señor Alfredo Ramírez Peguero interpone la presente acción directa de inconstitucionalidad el veinte (20) de mayo de dos mil diecinueve (2019), por entender que la referida resolución es contraria al principio de legalidad, seguridad jurídica, racionalidad y al debido proceso establecidos en la Constitución dominicana.



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

## **2.2. Infracciones constitucionales alegadas**

El accionante alega que la referida resolución viola los artículos 6, 22 acápite 1, 39, acápites 1 y 5; 68, 69, 74, acápite 4; 75, acápite 2; y 208 de la Constitución dominicana; los artículos 1, 2 y 21, acápites 2 y 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 1, 23, letra b, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículos 25, letra b, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 5, acápite 2, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 225 y 227 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral y artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley núm. 156-11, que disponen lo siguiente:

### *Constitución de la República Dominicana*

*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 22. Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 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,*



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

*edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

*1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

*5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*

*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 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;*



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

- 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;*
- 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 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:*

- 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.*

*Artículo 75. Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En*



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

*consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes:*

*2) Votar, siempre que se esté en capacidad legal para hacerlo;*

*Artículo 208. Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.*

*Declaración Universal de los Derechos Humanos:*

*Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

*Artículo 2:*

*1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

*2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.*



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

*Artículo 21 acápites 2 y 3*

*2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

*Convención Americana sobre Derecho Humanos (Pacto de San José):*

*Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos*

*1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

*2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.*

*Artículo 23. Derechos Políticos*

*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*





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

*b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,*

*Artículo 29. Normas de Interpretación*

*Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:*

*a) Permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*

*b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*

*c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y*

*d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.*

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:*

*Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*





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

*b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

*Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:*

*Artículo 5 acápite 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*

*Ley No. 15/19, Orgánica del Régimen Electoral*

*Artículo 225. Forma de Votar. El votante, ubicado en el lugar indicado, marcará en la o las boletas, previamente firmada (s) y sellada (s) por el presidente del colegio, el o los candidatos de su preferencia, según sea el caso, la doblará y la depositará en la urna correspondiente. En el caso de que se decida la utilización de boletas de tipo electrónico, la Junta Central Electoral reglamentará el procedimiento que se empleará en este sentido. Finalmente, se hará constar en la lista definitiva de electores, que éste ha votado mediante la firma del elector o, en su defecto, con su huella dactilar. Luego se le entintará*



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

*el dedo índice de la mano izquierda o, a la falta del mismo, otro dedo, en señal de que ejerció el sufragio.*

*Artículo 227. Secreto del voto. El secreto del voto es, a la vez, un derecho y un deber para el elector. A nadie le es lícito, bajo ningún pretexto, excepto a la persona que le ayude a prepararlo, cuando así lo permita esta ley, averiguar por cuáles candidatos o en qué sentido ha votado. Tampoco le está permitido al elector exhibir, de modo alguno, la boleta con que vote, ni hacer ninguna manifestación que signifique violar el secreto del voto.*

*Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*

*Artículo 36. Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*

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

El accionante Alfredo Ramírez Peguero pretende que la Resolución núm. 08-2019, de siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019), sea declarada no conforme a la Constitución sobre los siguientes alegatos:

*GRAVEDAD Y SERIEDAD DE LA DENUNCIA. Esta denuncia es grave y seria pues la resolución No. 08-2019, hoy impugnada, vulnera a todas luces derechos y principios tan fundamentales como el derecho a elegir que gozan los ciudadanos de hacerlo de manera igualitaria y no discriminatoria como*



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

*se pretende en la resolución de marras. Imposición que el hoy accionante entiende como una violación de sus derechos.”*

**AGRAVIOS A LA CONSTITUCIÓN**

**VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LEGALIDAD** “... la JCE nunca debe transgredir un derecho consagrado o suplantar el ordenamiento judicial legalmente establecido...”, “...la resolución No. 08-2019, ... está violando las leyes vigentes en la legislación dominicana, aplica dos fórmulas distintas de elección para los ciudadanos con capacidad para ejercer el derecho al sufragio en las elecciones del año 2020, cuando consagra para los votantes de las provincias de: “Bahoruco, Dajabón, El Seibo, Elías Piña, Hato Mayor, Hermanas Mirabal, Independencia, Montecristi, Pedernales, Samaná, San José de Ocoa, Santiago Rodríguez, María Trinidad Sánchez, Monseñor Nouel, Monte Plata, Peravia, Sánchez Ramírez, Valverde, Azua, Espaillat, La Romana, San Juan, Duarte, Altagracia y San Pedro de Macorís” y una forma distinta de elegir a sus representantes en el Congreso Nacional, aplicando la modalidad de voto sin arrastre, y para los sufragantes de las provincias de “La Vega, Puerto Plata, San Cristóbal, Santiago e incluyendo al Distrito Nacional,” sus representantes legislativos serán elegidos utilizando el denominado voto de arrastre. Resultando inconstitucional, ineficaz y violatoria al derecho de igualdad que tenemos los electores con capacidad para elegir a nuestros representantes al Congreso Nacional de forma unitaria y no discriminatoria como a todas luces se aprecia en la resolución atacada en inconstitucional”.

*Que, con dicha acción manifiesta de asumir dos modalidades de elección en el nivel congresual, la JCE, ha violado de forma vil el derecho de igualdad que gozan los ciudadanos al momento de ejercer su derecho al voto, por la*



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

*imposición atroz que ha hecho la JCE en su resolución de marras, y todas las prerrogativas constitucionales de que goza la parte accionante. Que, con su acción manifiesta, la JCE ha realizado una invasión de poderes, agregando además que “no solo invaden la esfera del Poder Legislativo, sino también la del Poder Judicial, cuando toca el principio de la irretroactividad de las leyes, sin que se salvara de esa invasión el Poder Ejecutivo...”*

*Otro elemento en que se fundamenta la presente acción directa de inconstitucionalidad, es que, en la misma resolución de marras, la propia JCE, asume el efecto de legislador negativo, cuando en su resolución impugnada, justifica la aplicación de dos disposiciones de la ley 15/19, las cuales tienen total contradicción con el artículo 209 de la Constitución de la República.*

**VIOLACIÓN AL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA**

*La resolución 08-2019, ya mencionada e impugnada en inconstitucionalidad, afecta la seguridad jurídica del hoy accionante, derecho establecido en el Artículo 208 y 209, de la República, disposiciones constitucionales que en este sentido le ha sido conculcados, toda vez, de que con su accionar, la JCE le ha impuesto a este ciudadano una forma distinta de ejercer su derecho al voto diferente a la existente en la Carta Magna.*

**VIOLACIÓN AL DERECHO A UN DEBIDO PROCESO**

*Como se ha podido comprobar; en la resolución ya citada, objeto de inconstitucionalidad, al accionante le están siendo vulnerados sus derechos fundamentales cuando se forma olímpica la JCE se atribuye una competencia que no tiene, siendo esta acción un acto totalmente viciado e improcedente.*



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

*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.*

*Que en el caso que nos ocupa, la JCE en sus procedimientos aplicados para imponer sanciones o cargas, no tomo en cuenta, que la resolución atacada contiene una serie de irregularidades procesales que la hacen a todas luces nula de nulidad absoluta, afectando dicha nulidad invocada el derecho a la igualdad y la violación al derecho de ejercer el voto en igualdad de condiciones, que es lo que motiva la presente acción, por lo que la JCE independientemente de violentar el artículo 25 Numeral 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por vía de consecuencias, está violentando el artículo 68 de nuestra Carta Magna, obviando que cualquier persona que resulte afectada por la limitación o conculcación de uno de sus derechos fundamentales, ya sea cometida por una autoridad pública o por un particular, podrá solicitar el amparo de sus derechos mediante un recurso sencillo, efectivo y rápido, destinado a restituir al reclamante en el pleno goce y disfrute de las prerrogativas esencial que le fuere vulnerada. Maxime cuando el artículo 39, Numeral 1° de nuestra Constitución Política que establece, “Que la República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos”. A que en definitiva resulta un grosero privilegio inconstitucional y el cometido por la Junta Central Electoral, al Juzgar como lo hizo.*

**VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA RACIONALIDAD**

*“...Por la realidad de los hechos, cuando se pretende establecer que el acto de marras cumplió con todas las formalidades exigidas contrario a otras*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*disposiciones asumidas en el caso como el de la especie ante las mismas situaciones planteadas, provocando su falta de razonabilidad la violación a los textos legales existentes a esos fines, textos que han sido totalmente distorsionado, afectando dicha decisión no solamente a la parte accionante en la presente acción directa en inconstitucionalidad, sino también a la propia Constitución de la República y sus leyes adjetivas, muy especialmente el artículo 208, constituyendo una aplicación arbitraria por parte de este organismo de sus poderes reglamentarios, los cuales, como todo poder se encuentra legal y constitucionalmente limitados por las garantías que hemos desarrollado en el presente escrito de inconstitucionalidad.*

Sobre la base de dichas consideraciones, el accionante concluye solicitando a este tribunal lo siguiente:

*PRIMERO: En cuanto a la forma, ADMITIR el presente recurso de inconstitucionalidad incoado por el SR. ALFREDO RAMÍREZ PEGUERO, contra la Resolución No. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo del año 2020; dictada por la Junta Central Electoral, en fecha siete (7) del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, DECLARAR no conforme con la Constitución de la República Dominicana, la Resolución No. 08-2019, que instituye el método para elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo del año 2020; dictada por la Junta Central Electoral, en fecha siete (7) del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).*





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

*TERCERO: ORDENAR que la sentencia a intervenir sea notificada por Secretaría, a la JUNTA CENTRAL ELECTORAL y al accionante, para los fines que correspondan.*

**4. Interviniente voluntario**

**4.1. Intervención voluntaria del Partido Demócrata Popular (PDP)**

El Partido Demócrata Popular, mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019), expresó, entre otros argumentos, los siguientes:

*POR CUANTO: Que, en el caso de la especie, el interviniente voluntario ha podido observar, que en la resolución de marras fueron violentados derechos fundamentales resaltándose entre ellos, el derecho a la igualdad de elegir en las mismas condiciones a todos los candidatos de elección popular propuestos, sin necesidad de hacer diferencias entre un elector y otro, ni cambiar la modalidad del voto. Decisión que deberá ser anulada en todas sus partes por este Tribunal Constitucional.*

*POR CUANTO: Que tal y como lo señala el accionante, la resolución objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, es contraria al artículo 208 de la Constitución dominicana.*

*POR CUANTO: Que el interviniente voluntario considera acertado que este Tribunal Constitucional, ORDENE LA ANULACIÓN de la resolución antes descrita sobre las bases y consideraciones de las disposiciones consagradas en los Artículos 6, 22.1, 39.1 y 5, 68, 69, 74.4 y 208, de la Constitución de la República, 1, 2 y 21.2.3 de la Declaración Universal de los Derechos*





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

*Humanos, 1, 23 Letra b y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Arts. 25 Letra b y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 5.2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 225 y 227 de la Ley No. 15/19, Orgánica del Régimen Electoral y 36 de la Ley No. 137/11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley No. 156/11.*

*POR TALES MOTIVOS Y RAZONES expuestas, los exponentes por intermedio de su abogado infrascrito y apoderado al efecto, de la manera más respetuosamente posible tenemos a bien solicitaros lo siguiente:*

*PRIMERO: DECLARAR regular y válida en cuanto a la forma la presente demanda en intervención voluntaria interpuesta por el PARTIDO DEMÓCRATA POPULAR (PDP), por haber sido intentada en merito a los derechos que le asisten.*

*SEGUNDO: DECLARAR ADMISIBLE la acción directa en inconstitucionalidad, incoada por el DR. ALFREDO RAMIREZ PEGUERO, en contra de la Resolución No. 08-2019, QUE INSTITUYE EL MÉTODO PARA LA ELECCIÓN DE SENADORES Y SENADORAS EN LAS ELECCIONES GENERALES ORDINARIAS DEL 17 DE MAYO DEL AÑO 2020, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral; de fecha siete (7) del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).*

*TERCERO: De manera subsidiaria y para el improbable caso de que no sea acogido al anterior pedimento, pero sin renunciar a la misma; En cuanto al fondo, ACOGER en todas sus partes las conclusiones vertidas por el accionante, DR. ALFREDO RAMIREZ PEGUERO, en la instancia de fecha*



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

*veinte (20) del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019), relativa a la acción directa en inconstitucionalidad, depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional, en contra de la Que la Resolución No. 08-2019, QUE INSTITUYE EL MÉTODO PARA LA ELECCIÓN DE SENADORES Y SENADORAS EN LAS ELECCIONES GENERALES ORDINARIAS DEL 17 DE MAYO DEL AÑO 2020, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral; en fecha siete (7) del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019), por ser procedente, bien fundada y contener fuerte base legal, y por haberse demostrado todas y cada una de las vulneraciones de derechos fundamentales ya indicada.*

*CUARTO: Que se reserve el derecho al PARTIDO DEMÓCRATA POPULAR (PDP), de presentar en su oportunidad, medios de pruebas en adición a los depositados conjuntamente con esta instancia, para garantizar el derecho de defensa que les asiste conforme a los establecido en el Artículo 69 de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio del 2015.*

## **5. Intervención oficial**

### **5.1. Intervención de la Junta Central Electoral como órgano emisor de la resolución**

La Junta Central Electoral, mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de junio de dos mil diecinueve (2019), expresó, entre otros argumentos, los siguientes:

*RESULTA: Que el accionante para sustentar su acción de inconstitucionalidad esgrime por ante este Honorable Tribunal, un conjunto*



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

*de argumentos que son necesarios analizar y responder, toda vez que, todo indica que nos encontramos ante una acción altamente improcedente, infundada y carente de fundamento, pues el accionante sustenta su actuación sobre la base de que, el reglamento atacado, “es contrario a la Constitución Política de la República porque viola el derecho a la legalidad, viola el derecho a la seguridad jurídica y viola el derecho a un debido proceso”; son esos a groso modo, los medios en que se sustenta el accionante, la presente acción directa de inconstitucionalidad, los cuales, con el presente escrito pretendemos demostrar, que en modo alguno, la interpretación que hace el accionante, resulta insustentable al amparo del derecho constitucional, esto así, Honorables Magistrados, porque la resolución que se arguye de inconstitucionalidad, es el producto de la aplicación de las leyes que rigen los esquemas de elección para el nivel congresional, como lo desarrollaremos más adelante, leyes que son, de un lado la 157-13 sobre el voto preferencial y la 15-19 orgánica del régimen electoral.*

*RESULTA: Que la Ley 157-13 que establece el voto preferencial para la elección de diputados y diputadas al Congreso Nacional, regidores y regidoras de los municipios y vocales de los distritos municipales, publicada en la Gaceta Oficial No. 10736 del 9 de diciembre de 2013, regula dos aspectos que es importante destacar para la comprensión y extensión de la resolución atacada en inconstitucionalidad, a saber;*

*A) El voto preferencial de los diputados y diputadas al Congreso Nacional, esta parte, aplica para la elección de todos los diputados y diputadas a nivel nacional, implica la formula aplicable para la elección por parte del ciudadano para elegir de forma preferencial y directa al diputado o diputada de su preferencia, eliminándose con esa facultad del elector, que la elección del diputado o diputada, sea en virtud de la lista que presenta el partido y por*



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

*tanto, el diputado o diputada que resulte electo, sería aquel diputado que el elector ha preferido, sin importar el orden de la lista presentada por el partido que lo ha postulado.*

*B) La forma de elección para los diputados y diputadas en las circunscripciones electorales establecidas, este aspecto, de trascendencia medular, en razón de que, regula el esquema a aplicar para elegir diputados y diputadas en los lugares donde existan circunscripciones electorales, que en la actualidad, cabe destacar, que en todo el territorio nacional, existen seis demarcaciones territoriales con esa estructura electoral, que son: Distrito Nacional, La Vega, Puerto Plata, San Cristóbal, Santiago y Santo Domingo; que estas jurisdicciones por tanto, al momento de realizarse las elecciones congresionales del año dos mil veinte (2020), necesariamente y mientras se encuentre vigente la ley 157-13, será el esquema que debe aplicarse, que el artículo 2 de dicha ley, en su párrafo, establece un mandato que es trascendental y por tal razón, procedemos a transcribirlo: “Párrafo.- Cuando el elector decide marcar la fotografía del candidato o la candidata a diputado (a) de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste (a) y por ende al candidato (a) a senador (a) de dicho partido”*

*“...Se puede verificar, si lo que se dispone en la Resolución atacada, cumple estrictamente con el mandato de la ley y por tanto, se cumple con lo ordenado por la Constitución en su artículo 77 que en su parte final establece que la elección de los legisladores se realizara en los términos que establezca la ley.*

**RESULTA:** *Que el Congreso Nacional, aprobó la Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19 del 18 de febrero de 2019, publicada en la Gaceta Oficial No. 109933 del 20 de febrero de 2019, ley que en su artículo 92 establece lo siguiente:*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Artículo 92.- Clasificación de Elecciones. Se establece la siguiente clasificación para las elecciones:*

- 1. Elecciones ordinarias. Son aquellas que se verifican periódicamente en fechas previamente determinadas por la Constitución.*
- 2. Elecciones extraordinarias. Son las que se efectúen por disposición de una ley o de la Junta Central Electoral, en fechas determinadas de antemano por preceptos constitucionales para proveer los cargos electivos correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones, de acuerdo con la ley o para cualquier otro fin.*
- 3. Elecciones generales. Se entenderá por elecciones generales las que hayan de verificarse en todo el territorio de la República.*
- 4. Elecciones parciales, Se entenderá por elecciones parciales, las que se limiten a una o varias divisiones de dicho territorio.*
- 5. Nivel de Elecciones. Se denominará nivel de elecciones el que contienen candidaturas indivisibles o no fraccionables en sí misma.*
- 6. Nivel presidencial. Se refiere a la elección conjunto del presidente y del vicepresidente de la República.*
- 7. Nivel Senatorial. Se refiere a la elección de senadores.*
- 8. Nivel de diputaciones. Se refiere a la elección conjunta de diputados por demarcación territorial, diputados nacionales por acumulación de votos y diputados representantes de la comunidad dominicana en el exterior.*
- 9. Nivel municipal. Se refiere a la elección conjunta de alcaldes, regidores y sus respectivos suplentes, así como los directores, subdirectores y vocales de los distritos municipales.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*De donde se desprende que, de conformidad con el numeral 7 del texto transcrito, se crea un nivel de elección senatorial, que es distinto al nivel contenido en el numeral 8 del mismo artículo, destinado al nivel de las diputaciones; que, la controversia se plantea entonces sobre lo siguiente: ORDENA LA LEY sumar los votos emitidos a favor de un diputado en una provincia donde no existan circunscripciones electorales, al senador de esa provincia y en sentido contrapuesto, hacerlo, cuando se trate de diputados de las provincias divididas en circunscripciones electorales, de conformidad con el mandato de la ley 157-13, el proceder para el computo de los votos, es de forma diferente, al tenor de lo que establece el párrafo del artículo 2, de dicha norma, el cual, textualmente copiado dice:*

*Artículo 2. Forma de elección. Para la elección de los diputados y diputadas en las circunscripciones electorales establecidas, el ciudadano podrá votar por un (a) candidato (a) determinado (a), marcado el recuadro con la foto del mismo (a) y si es por el partido o agrupación política, con solo marcar el recuadro con el emblema y/o las siglas del mismo, estableciéndose que en este caso el voto emitido no favorecería a ninguno candidato en particular y, en consecuencia, será sumado a la totalidad de votos obtenidos por el partido de que se trate.*

*Párrafo. Cuando el elector decide marcar la fotografía del candidato o la candidata a diputado (a) de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste (a) y por ende al candidato (a) a senador (a) de dicho partido.*

*Que, como se observa, el párrafo arriba transcrito, genera el génesis de la controversia y la obligación de aplicar por mandato de las leyes, dos esquemas legales de elección vigentes.*





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

*RESULTA: Que la parte accionante sustenta sus pretensiones para que sea declarada inconstitucional la resolución No. 08-2019, sobre la presunta violación a cuatro (04) principios constitucionales, legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y racionalidad, que al decir de la parte accionante, la resolución atacada viola esos principios constitucionales, alegado para sostener esos criterios, que en la resolución argüida de inconstitucionalidad, se generan dos fórmulas distintas, una para los ciudadanos de las provincias que están estructuradas en circunscripciones electorales (cinco provincias y el Distrito Nacional) y aquellas que no poseen esa estructura electoral (veintiséis provincias), pero, dignos jueces, si se observan los textos arriba transcritos, el artículo 92 en sus numerales 7 y 8 de la ley 15-19 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral y el párrafo del artículo 2 de la Ley 157-13 (ambas legislaciones vigentes), nos encontramos que no es la Junta Central Electoral la que genera la distinción de esquemas, es el legislador positivo el que le impone a la Junta Central Electoral, la obligación de ejecutar leyes que entre sí, tienen esquemas distintos y fijaos, el artículo 5 de la ley 157-13, establece: Artículo 5.- Ejecución de la ley. La Junta Central Electoral será la institución encargada de la ejecución de la presente ley, y deberá ser aplicada a partir de las elecciones congresionales del año 2016, inclusive.*

*Que como se observa, ambas legislaciones ponen a cargo de la accionada, la ejecución de las normas, de donde se desprende que, se está actuando por MANDATO DE LA LEY, tal como instruye la Constitución de la República, razón por la cual, el argumento sustentando en el medio que el accionante denomina “VIOLACIÓN AL DERECHO A LA LEGALIDAD” de la acción de inconstitucionalidad, debe ser rechazado, por carecer de sustento.*

*Que por otro lado, el accionante alega que “la interpretación que hace la JCE del artículo 92 de la Ley 15/19, se contradice con lo establecido en el*





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

*artículo 209 de la Constitución de la República, la cual consagra los niveles de elección que goza la República para la elección de sus autoridades, son el nivel presidencial, congresual y municipal, no existiendo otro más, como de forma atroz señala la JCE...” situación que resulta ser la interpretación libérrima del accionante, pues, la parte accionada no ha interpretado la ley, solo ha aplicado lo que la ley 15-19 ordena y manda en su artículo 92, al crear los niveles de elección tal cual, están señalados en la norma, que si esto resultare ser inconstitucional, no es la accionada la que le corresponde determinarlo, por no estar revestida de esa facultad, situación que convierte el argumento del accionante en sesgado e insustentable en derecho y deber ser desestimado.*

*RESULTA: Que el accionante en el desarrollo de su segundo argumento, para sustentar su instancia recursiva alega, que la Junta Central Electoral en la resolución atacada, viola el principio del debido proceso, instituido en el artículo 69.10 de la Carta Magna, desarrollando el accionante una narrativa de tipo histórica que en modo alguno señala de forma clara y precisa en qué consiste la violación a este principio en la resolución atacada, que como ha establecido este Honorable Tribunal, en su sentencia TC/0223/18, de fecha diecinueve (19) de Julio del año dos mil dieciocho (2018), los requisitos mínimos que debe contener el escrito contentivo de una acción directa de inconstitucional debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En ese sentido, el escrito introductorio de una acción directa que busca declarar la existencia de una infracción constitucional a saber:*

*Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos.*



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

*Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada.*

*Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o la norma cuestionada vulnera la Constitución de la República.*

*Pertenencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales,*

*Situaciones que no se cumplen en lo más mínimo en este apartado del escrito contentivo de la acción de inconstitucionalidad, lo que replica el accionante en sus otros dos medios, si pudiéremos llamarlo de ese modo, pues, en lo relativo a los llamado VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA RACIONALIDAD y al ASPECTO JURIDICO SOBRE LAS DEROGACIONES, el accionante incurre en el mismo vicio, pue son indica, señala o define claramente en qué contraviene la resolución atacada esos principios y por tanto, debe ser desestimados, rechazado por incoherentes e infundados.*

*Sobre la base de dichas consideraciones, la Junta Central Electoral concluye solicitando a este tribunal lo siguiente:*

*PRIMERO: En cuanto a la forma, declarar regular y válido la presente acción de inconstitucionalidad, por estar hecha de conformidad con la ley que rige la materia.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, rechazar la acción de inconstitucionalidad, en contra la Resolución 08-2019 que instituye el método para la acción de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo del 2019, emitida por la Junta Central Electoral, por no ser violatoria de ningún artículo de la Constitución de la República, al haber sido emitida en virtud de lo que disponen la Ley No. 157-13 que establece el voto preferencial*



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

*para la elección diputados y diputadas al Congreso Nacional, regidores y regidoras de los municipios y vocales de los distritos municipales, Gaceta Oficial No. 10736 del 9 de diciembre de 2013 y la Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19 del 18 de febrero de 2019. Gaceta Oficial No. 10933 del 20 de febrero de 2019 en su artículo 92, que son las leyes que rigen la materia y por vía de consecuencia, declarar dicha resolución, conforme con la Constitución de la República.*

*TERCERO: Compensar costas, por tratarse de un proceso constitucional.*

**6. Pruebas documentales**

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

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, de siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).
2. Resolución núm. 08-2019, de siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).
3. Instancia contentiva de la intervención voluntaria interpuesta por el Partido Demócrata Popular (PDP).
4. Escrito de conclusiones de la Junta Central Electoral.



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

**7. 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, de 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 veintiuno (21) de junio de dos mil diecinueve (2019), compareciendo el accionante, señor Alfredo Ramírez Peguero, los representantes del interviniente voluntario, Partido Demócrata Popular (PDP), así como el representante de la Junta Central Electoral, como órgano que emanó la resolución.

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

**8. Competencia**

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

**9. Legitimación activa o calidad de la accionante**

9.1. La legitimación activa o calidad ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como “la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un 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” (véase la sentencia TC/0131/14).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. En relación con la legitimación para accionar en inconstitucional el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

*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 [...].*

9.3. En ese mismo tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 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”.

9.4. Como ha podido apreciarse, la acción en inconstitucionalidad a que el presente caso se refiere ha sido incoada por un miembro de un partido político, el señor Alfredo Ramírez Peguero (persona física), y que de igual forma en la especie ha participado, como interviniente voluntario, una entidad política, Partido Demócrata Popular (PDP) (persona jurídica). En razón de ello, es necesario que este órgano colegiado precise lo concerniente a la legitimación de que gozan todos ellos para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal conoce.

9.5. Mediante su Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante, el criterio que a continuación se transcribe:



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

- a. *Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.*
- b. *Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.*
- c. *De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012, donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios;<sup>1</sup> o, como se indicó en la sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 2018, que “una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio”.<sup>2</sup>*
- d. *Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la*

---

<sup>1</sup> Sentencia TC/0047/12, de tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), p. 5.

<sup>2</sup> Sentencia TC/0057/18, de veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), p. 9.





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

*constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013).<sup>3</sup>*

*e. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:*

*(i) el objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017);<sup>4</sup> igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014);<sup>5</sup>*

*(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o contadores públicos— y el gremio como tal —a pesar de no ser afectado directamente— se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013 y TC/0535/15, del 1*

---

<sup>3</sup> Sentencias TC/0031/13, de quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, de quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

<sup>4</sup> Sentencias TC/0048/13, de nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, de diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, de veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18; y TC/0009/17, de once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

<sup>5</sup> Sentencia TC/0234/14, de veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.





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

*de diciembre de 2015);<sup>6</sup> igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada (sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014);<sup>7</sup> lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015)<sup>8</sup> o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015);<sup>9</sup>*

*(iii) El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013);<sup>10</sup>*

*(iv) El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013);<sup>11</sup> y*

*(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017);<sup>12</sup>*

*f. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el*

---

<sup>6</sup> Sentencias TC/0110/13, de cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8; y TC/0535/15, de uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.

<sup>7</sup> Sentencia TC/0184/14, de quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.

<sup>8</sup> Sentencia TC/0157/15, de tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.

<sup>9</sup> Sentencia TC/0207/15, de seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.

<sup>10</sup> Sentencia TC/0148/13, de doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.

<sup>11</sup> Sentencia TC/0170/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

<sup>12</sup> Sentencia TC/0224/17, de dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.



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

*ámbito de intereses del accionante (sentencia TC/01725/13, del 27 de septiembre de 2013).<sup>13</sup> De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante (sentencias TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016 y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016).<sup>14</sup>*

*g. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014).<sup>15</sup>*

*h. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.*

---

<sup>13</sup> Sentencia TC/0172/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

<sup>14</sup> Sentencias TC/0200/13, de siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, de treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, de veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, de ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, de cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16; y TC/0145/16, de veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.

<sup>15</sup> Sentencias TC/0195/14, de veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11; y TC/0221/14, de veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. *En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.*

j. *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 a 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.*

k. *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 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,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.*

9.6. Sobre la base del precedente establecido por dicha decisión, este tribunal es de criterio que el accionante, Alfredo Ramírez Peguero, goza de legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad por su sola calidad de ciudadano dominicano, pues él, “profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a 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” -como precisa la sentencia citada- debe gozar y tener “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”, para procurar, como el más elevado fin, la preservación de la supremacía de la Constitución de la República y el respeto del orden constitucional y los derechos fundamentales.

9.7. En cuanto al interviniente voluntario, el Partido Demócrata Popular (PDP) goza de legitimación activa, debido a que, en su condición de partido político, se ve directa y jurídicamente afectado por los efectos de la Resolución núm. 08-2019 y, por consiguiente, tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido a la luz de lo prescrito por el artículo 185.1 de la Constitución y los requisitos establecidos en los artículos 19 y 20 del Reglamento Jurisdiccional de este tribunal.

### **10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad**

En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa deviene en inadmisibile, en atención a las consideraciones siguientes:



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

10.1. El accionante alega que la Resolución núm. 08-2019, dictada el siete (7) de mayo de dos mil dieciocho (2018) por la Junta Central Electoral, vulnera el principio de legalidad, pues decidió dos fórmulas distintas de elección para las votaciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020); decisión que viola – según el accionante– los artículos 6 y 39 de la Constitución, sobre la supremacía de la Constitución, el primero, y el derecho de igualdad que tienen los electores para elegir los representantes del Congreso Nacional, el segundo. De igual forma, el accionante invoca la usurpación, por parte de la Junta Central Electoral, de funciones propias del “legislador negativo” al haber aplicado disposiciones de la Ley núm. 15-19, que son contrarias a la Constitución.

10.2. La Junta Central Electoral, por su parte, solicita el rechazo de los medios invocados por el accionante, específicamente el concerniente al principio de legalidad, en el entendido de que la resolución de marras se sustenta en el artículo 92, acápites 7 y 8, de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, y el párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157-13, sobre el voto preferencial. Aduce que, sobre esa base, actúa bajo el mandato de la ley, tal y como manda la Constitución.

10.3. Al respecto, es preciso advertir que la inconstitucionalidad *erga omnes* de ese texto fue declarada por este tribunal mediante la Sentencia TC/0440/19, de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), por contravenir los artículos 39.1, 40.15 y 110 de la Constitución de la República, que consagran el derecho de igualdad y los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

10.4. En consonancia con lo anteriormente señalado, es preciso consignar que el artículo 45 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, prescribe que “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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenamiento”. Esta disposición tiene por finalidad que el Tribunal Constitucional no se aboque a ejercer nuevamente el control de constitucionalidad sobre normas y actos, cuya inconstitucionalidad haya sido pronunciada y, en tal virtud, han sido excluidos del ordenamiento jurídico.

10.5. En torno al asunto que nos ocupa el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0046/15, de treinta (30) de mayo de dos mil quince (2015), ha fijado el siguiente criterio:

*Sobre este punto, se puede aducir que el carácter de cosa juzgada de las sentencias que declaran la anulación de las normas y actos del ordenamiento jurídico por estar afectados de inconstitucionalidad busca, en su esencia, el resguardo de la seguridad jurídica y el respeto de la confianza legítima, en la medida en que impide que se reapertura el juicio de constitucionalidad de una norma ya examinada. Por otro lado, permite que las normas y actos declarados contrarios a la Carta Magna sean reintroducidos en el ordenamiento jurídico, y, por demás, contribuye a racionalizar las decisiones de este tribunal constitucional, puesto que busca que las mismas sean consistentes y hagan explícito el razonamiento decisivo, así como su fundamento constitucional.*

10.6. En consecuencia, este tribunal, al constatar que la Sentencia TC/0440/19, de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), acogió una acción de inconstitucionalidad respecto de la misma norma impugnada en el presente proceso, por lo que procede a declarar la inadmisibilidad, por existir cosa juzgada constitucional, de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el accionante contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Domingo Gil, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, los cuales se incorporarán 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: DECLARA** inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Ramírez Peguero, así como la intervención voluntaria incoada por al Partido Demócrata Popular (PDP) contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019), por las razones indicadas.



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

**SEGUNDO: DECLARA** este proceso libre de costas, según lo dispuesto por el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**TERCERO: ORDENA** la comunicación, por Secretaría, de la presente sentencia a la parte accionante, señor Alfredo Ramírez Peguero, al órgano emisor de la resolución, Junta Central Electoral, y al interviniente voluntario, Partido Demócrata Popular (PDP), para los fines correspondientes.

**CUARTO: DISPONE** la publicación de la presente decisión 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; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS**

**Introducción**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 sobre 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”.

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de 17 de mayo 2020, dictada por la Junta Central Electoral en fecha 7 de mayo de 2019.
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisibles la indicada acción directa de inconstitucionalidad, por existir cosa juzgada constitucional, decisión que nosotros compartimos.
3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.
4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente



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

protegido”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece 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 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; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

5. En este voto salvado nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, primero desde la óptica del derecho comparado y luego a partir de las previsiones del ordenamiento dominicano. Luego de abordar el tema de manera general, explicaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la posición asumida por la mayoría del tribunal.

**I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad**

**A. Los modelos existentes en ordenamientos jurídicos extranjero respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad**

La regulación de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no es uniforme. En efecto, en los párrafos que siguen se podrá advertir que existen varios modelos respecto de la cuestión que nos ocupa.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. La legitimación es la capacidad procesal que se le reconoce en un sistema a una persona para incoar una determinada acción. En este sentido, una persona tiene legitimación para accionar en inconstitucionalidad cuando el constituyente o el legislador la habilita para apoderar al órgano competente para conocer de la acción de que se trate.

7. Del estudio de varios ordenamientos jurídicos extranjeros, se constatan tres modelos respecto de la legitimación de los particulares. Estos tres modelos, son los que indicamos a continuación: el cerrado, el semiabierto y el abierto. Para los fines de este voto, consideramos que la legitimación respecto de las personas físicas es cerrada, cuando estas no están habilitadas para accionar en inconstitucionalidad. Es semiabierta, cuando la legitimación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, y es abierta cuando la sola condición de ciudadano es suficiente para acceder al tribunal.

8. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español, en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.<sup>16</sup> Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por

---

<sup>16</sup> Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas.<sup>17</sup> Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.<sup>18</sup>

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.<sup>19</sup>

13. Compartimos la tesis expuesta por el autor, toda vez que la anulación de una norma jurídica genera un vacío en el sistema. No menos relevante es el hecho de que

---

<sup>17</sup> Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

<sup>18</sup> Peter Häberle, IBIDEM, p.96

<sup>19</sup> Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el objeto del control de constitucionalidad son los actos dictados por el Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo<sup>20</sup>; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.<sup>21</sup> Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

15. Otro modelo que puede considerarse semiabierto es el dominicano, en razón de que cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad, a condición de que acredite que tiene un “interés legítimo y jurídicamente protegido”; dicho modelo será estudiado de manera exhaustiva en la segunda parte de este voto salvado.

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad,

---

<sup>20</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

<sup>21</sup> Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”<sup>22</sup>. Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano<sup>23</sup> y el venezolano.<sup>24</sup>

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: “Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”.<sup>25</sup>

18. Nos parece sumamente forzado el hecho de que la Sala Constitucional de Venezuela haya deducido la figura de la “acción popular” del contenido del texto

---

<sup>22</sup> Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una acción populares, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas –resoluciones judiciales o actos administrativos– en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

<sup>23</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: “Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

<sup>24</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: “Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”

<sup>25</sup> Véase Alain Brewer Carías, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284



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

transcrito, pues una simple lectura del mismo, evidencia que la legitimación de las personas físicas y jurídicas fue condicionada a que se demuestre “(...) la afectación de derechos o intereses (...)”. Entendemos que la referida sala en lugar de interpretar modificó el indicado texto, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo.

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

20. A modo de conclusión, en lo que concierne a esta parte de este voto, nos parece que hemos dejado claramente establecido que no existe un modelo único en materia de legitimación. Por otra parte, debemos destacar que el diseño del modelo es una facultad del constituyente derivado o del legislador ordinario, no del Tribunal Constitucional, órgano que debe limitarse a interpretarlo y darle contenido.

## **II. La Legitimación de los particulares para accionar en in constitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano**

La cuestión de la legitimación ha tenido una evolución particular en nuestro sistema, tanto en el orden normativo como en el orden jurisprudencial. A esta evolución nos referiremos en los párrafos que siguen.

### **A. Evolución normativa**

21. En la Constitución de 1924, el constituyente consagró un sistema de control concentrado muy especial, el cual estaba previsto en el artículo 61.5, cuyo contenido es el siguiente:

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

*Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.*

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.<sup>26</sup>

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual pudiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

24. Un elemento que nos parece interesante y pertinente, a propósito de la tesis que defendemos en este voto salvado, lo constituye el hecho de que el constituyente deslindó de manera precisa el requisito que debía acreditar una persona para estar habilitada para apoderar a la Suprema Corte de Justicia de una acción de

---

<sup>26</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que siguen, en las dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

25. En la reforma constitucional de 1994, el control concentrado de constitucionalidad estuvo regulado en el artículo 67.1, texto constitucional en el que se establecía que:

*Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la Republica, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la Republica, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)*

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, ya que, como puede apreciarse utilizó la expresión “cualquier parte interesada”. Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

28. Como se aprecia, en las tres reformas constitucionales en que se ha previsto el control concentrado de constitucionalidad la legitimación de los particulares ha sido condicionada al cumplimiento de requisitos determinados.

### **B. Evolución jurisprudencial**

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.<sup>27</sup>

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al presidente de la República, el presidente de la Cámara de Diputados y el presidente del Senado.

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a

---

<sup>27</sup> La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.





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

consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.<sup>28</sup>

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.<sup>29</sup> A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas<sup>30</sup>. El

---

<sup>28</sup> En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “Considerando, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omnes, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

<sup>29</sup> En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;”

<sup>30</sup> En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”<sup>31</sup> Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

34. Por su parte, el Tribunal Constitucional interpretó la noción de “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, en la misma línea que lo hizo la Suprema Corte de Justicia, en la medida que en cada caso analizaba la vinculación o relación que tenía el accionante con la norma cuestionada.

---

del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; Considerando, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, con tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción; Considerando, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;”

<sup>31</sup> En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas de las instancias 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; Considerando, que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y jurídicamente protegido; Considerando, que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.<sup>32</sup> En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

*(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.*<sup>33</sup>

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad<sup>34</sup>.

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es el rigor con que se ha evaluado la existencia del referido requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos se ha declarado inadmisibles, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

---

<sup>32</sup> Véase sentencia TC/0031/13

<sup>33</sup> Véase sentencia TC/0520/16

<sup>34</sup> Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. Los precedentes señalados en los párrafos fueron abandonados en la Sentencia núm. TC/0345/19. En el sentido, de que a partir de la indicada decisión el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumirá cuando la acción de inconstitucionalidad la incoe un ciudadano dominicano. Mientras que las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

39. Como se aprecia, en nuestro sistema ha quedado instaurada, por la vía pretoriana, la acción popular, es decir, que se ha operado un significativo cambio de precedente, con el cual no estamos de acuerdo, por las razones que explicamos en los párrafos que siguen.

### **III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado**

En la primera parte de este voto salvado tratamos algunas cuestiones generales respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, con la finalidad de facilitar la comprensión de las tesis jurídicas que estamos defendiendo. En esta segunda parte, analizaremos el criterio de la mayoría del tribunal y explicamos las razones por las cuales no compartimos dicho criterio.

#### **A. El nuevo criterio de la mayoría del tribunal respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad**

40. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para reconocer la legitimidad de los ciudadanos, pero en ningún caso asumió la tesis relativa a que debía presumirse el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tesis que, como resulta obvio, supone instituir, de manera indirecta, la figura de “la acción popular”.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

41. El contenido de la decisión mayoritaria que trajo consigo la aplicación de la tesis de la acción popular fue el siguiente:

*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 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 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, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*<sup>35</sup>

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

---

<sup>35</sup> Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque entendemos que de la misma manera que las personas morales tienen que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, en la medida pues lo contrario implica modificar un precepto constitucional claro y preciso, como lo es la parte *in fine* del artículo 185.1, tal y como lo explicaremos más adelante.

44. Para justificar el cambio de precedente, la mayoría del tribunal expuso en la sentencia que sentó dicho cambio los motivos que se desarrollan en los párrafos que copiamos a continuación:

*Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las personas morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.<sup>36</sup>*

*En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado*

---

<sup>36</sup> Véase párrafo núm.8, letra, l de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).





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

*de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.<sup>37</sup>*

*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 a 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.<sup>38</sup>*

45. De la lectura de los párrafos transcritos se pueden extraer los argumentos que sintetizamos a continuación:

a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.

b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en

---

<sup>37</sup> Véase párrafo núm.8, letra m de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

<sup>38</sup> Véase párrafo núm.8, letra n de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.

c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

### **B. Nuestra posición respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad**

Esta parte del voto tiene dos secciones. En la primera analizo y respondo los argumentos desarrollados por la mayoría para justificar su tesis y en la segunda examino el acta núm. 54, de fecha 19 de octubre de 2009, levantada en una de las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.

#### **1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria**

En los párrafos que siguen explicaremos las razones por las cuales consideramos que la mayoría del tribunal modificó el artículo 185 de la Constitución, en lo relativo a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, en lugar de interpretarlo como lo había hecho hasta la fecha de la sentencia que instituyó el cambio de precedente.

46. Respecto del primer argumento, estamos contestes con la mayoría de este tribunal en lo que concierne a que del estudio de los precedentes establecidos por el tribunal en materia de legitimación de las personas físicas y morales se advierte una



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

notable atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” orientado a facilitar el acceso al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una línea jurisprudencial positiva, en la medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.

47. La apertura exhibida por el tribunal en la materia tiene dos lecturas, desde mi punto de vista. Por una parte, evidencia el reconocimiento de que el acceso de las personas físicas y morales al Tribunal Constitucional por la vía de la acción en inconstitucionalidad fue condicionado por el constituyente a que se demostrara “un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Esta convicción es la que explica que en cada caso conocido en la materia se fiscalizara el cumplimiento del referido requisito procesal. Por otra parte, se evidencia una considerable flexibilidad al momento de establecer la acreditación del mencionado presupuesto procesal.

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

49. Respecto del segundo argumento, en este la mayoría del tribunal sostiene que la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” es “vaga e imprecisa”, y que por esta razón se hacía necesario reorientar el enfoque hecho hasta la fecha, con la finalidad de ampliarlo. La ampliación, como ya hemos visto, consistió en presumir el requisito procesal indicado e instaurar pretorianamente la figura de la “acción



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

popular”. Esta reorientación la sustentó la mayoría del tribunal en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las razones por las cuales el constituyente de 2010 y el legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

51. Este cambio tuvo por finalidad, según veremos cuando analicemos los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Revisora, evitar que se repitiera la experiencia vivida con la Suprema Corte de Justicia, cuando esta ejerció control de constitucionalidad e interpretó la expresión “cualquier parte interesada” como si se tratara de la figura de la “acción popular”.

52. No obstante, respecto del cambio de la expresión, la mayoría de este tribunal no ha tenido obstáculo para entender que en nuestro sistema existe “acción popular”, lo cual me parece que, con el mayor respeto que me merece dicho criterio mayoritario, que estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.

53. La “reorientación” para ampliar el enfoque dado por el tribunal a la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” se sustentó, como indicamos anteriormente, en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

54. Lo primero que llama la atención de esta tesis es que no se explica la relación que existe entre presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y dichos principios. Es decir, que no se indica la manera en que el constituyente desconoció los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad, al condicionar el acceso al Tribunal Constitucional de las personas físicas y morales.

55. Entendemos que el hecho de que el constituyente haya exigido a los particulares que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no viola los referidos principios, tal y como quedará evidenciado en los párrafos que siguen.

56. El principio de accesibilidad es uno de los tres componentes de la tutela judicial efectiva, siendo los dos restantes, el derecho a una decisión en un plazo razonable y el derecho a la ejecución de la sentencia. Para los fines de este voto, solo interesa el análisis del acceso a la justicia, el cual se concretiza cuando el ordenamiento contempla los mecanismos que permiten a las personas exigir sus pretensiones ante un tribunal.

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no supone, como parece entenderlo la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador deban abstenerse de establecer requisitos procesales para accionar, pues lo contrario implicaría el desorden y la anarquía del sistema.

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

59. El principio de accesibilidad no autoriza al Tribunal Constitucional a desconocer requisitos sustanciales de orden procesal establecidos por el legislador y, menos aún, si los mismos los previó el constituyente, como ocurre en la especie. La correcta aplicación de dicho principio se produce cuando el tribunal interpreta el “interés legítimo y jurídicamente protegido” al amparo de otros principios esenciales del sistema, como son el *pro homine* y *pro libertatis*. En esta dirección fue que se consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

60. En efecto, una revisión de las sentencias dictadas en la materia permite advertir la flexibilidad mostrada por el tribunal al momento de verificar la acreditación del requisito del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con lo cual se estaba siendo respetuoso del principio de accesibilidad.

61. Respecto del principio de informalidad, entendemos que este tampoco impide que se establezcan requisitos para acceder ante un tribunal, pues este principio hace referencia a que no deben consagrarse formalidades innecesarias y que se constituya en un obstáculo para acceder a la justicia. Es importante tener en cuenta que los requisitos de admisibilidad, como el que nos ocupa, no son de pura forma, sino que están vinculados con principios esenciales del sistema de justicia. Por otra parte, el principio de informalidad no debe interpretarse de la misma manera en todos los procesos constitucionales, ya que la naturaleza de los mismos difiere.

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal Constitucional y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la implementación de la figura de la “acción popular” para que estos órganos puedan cumplir con dicha obligación.

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

65. El tribunal actúa de manera efectiva, cuando interpreta con flexibilidad y bajo la orientación de los principios *pro homine* y *pro libertatis*, el requisito procesal de referencia, no presumiéndolo y estableciendo pretorianamente la figura de la “acción popular”, como erróneamente lo ha entendido la mayoría de este tribunal.

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

68. En el sistema de justicia constitucional dominicano, como en la mayoría de los sistemas de justicia del Continente Americano, la legitimación del ciudadano para accionar en inconstitucionalidad está condicionado; mientras que en el Continente Europeo el ciudadano carece, generalmente, de legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se ejerce por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que “la soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes”. No cabe dudas, que la representación es la regla y la participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, que la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

72. En este orden, un sistema de justicia constitucional que solo habilite a determinados órganos políticos para accionar en inconstitucionalidad como existe en la mayoría de los países del Continente Europeo, no viola el principio de soberanía. Si el principio de soberanía popular no se viola cuando el ciudadano no puede acceder directamente al Tribunal Constitucional, menos se viola en los sistemas de justicia constitucional que, como el dominicano, no impide dicho acceso, sino que lo condiciona a la acreditación de un requisito carente de complejidad y que el Tribunal Constitucional podía interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

73. En otro orden, es cierto que cualquier violación constitucional incide negativamente en los ciudadanos, pero también es cierto que no todas las violaciones tienen el mismo nivel de incidencia. Esta diferencia fue la tomada en cuenta para condicionar la legitimación de los ciudadanos y es aquí donde reside la justificación de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. En la lógica del sistema, las violaciones constitucionales que no conciernen directamente al ciudadano, este no puede cuestionarla directamente sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no se debe a que los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y



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

Democrático de Derecho<sup>39</sup>, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.<sup>40</sup>

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de ese país no existe la figura de la “acción popular”, un dato relevante que debió valorar la mayoría del Tribunal antes de pretender justificar la creación pretoriana de la referida figura procesal en dicha cláusula.

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues,

---

<sup>39</sup> Según el artículo 7 de la Constitución: “*La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*”.

<sup>40</sup> Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.<sup>41</sup>

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.<sup>42</sup>

81. Actualmente los Estados de los países democrático se ocupan no solo de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los particulares, sino también de satisfacer las necesidades sociales, es decir, que en estos países pueden definirse como Estados Sociales y Democráticos de Derecho, lo cual no significa que, como lo pretende la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador de dichos países esté obligado a implementar la figura de la “acción popular” y que de no hacerlo inobserva la referida cláusula.

82. Todo lo contrario, en la mayoría de estos sistemas no existe la “acción popular”, ya que el acceso de los ciudadanos al tribunal por la vía de la acción de

---

<sup>41</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

<sup>42</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149





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

inconstitucionalidad, en algunos casos está prohibido y, en otros casos, está condicionado.

**2. El constituyente de 2010 excluyó expresamente la “acción popular”**

83. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la “acción popular” en materia de acción directa de inconstitucionalidad, en los párrafos que siguen analizaremos el acta núm. 54, levantada en la sesión de la Asamblea Revisora de la Constitución celebrada en fecha 19 de octubre de 2009, y en la cual fue discutida la cuestión relativa a la legitimación de los particulares.

84. En esta sesión los representantes de los dos partidos mayoritarios, (en ese momento): el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) propusieron respecto del Tribunal Constitucional lo que copiamos a continuación:

*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 instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*
- 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo.*
- 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares.*
- 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

85. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudieran acceder al Tribunal



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En este orden, en dicho debate destacan la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández; así como la del asambleísta Julio César Valentín Jiminián. La primera propugnó por una legitimación incondicionada de los ciudadanos, es decir, por lo que se conoce como la “acción popular”, mientras que el segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

86. El texto de la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández es el siguiente:

*Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos*



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

*parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar la acción, porque si no tiene que probarlo en el procedimiento de la vía difusa en cualquier tribunal, tampoco tendría que probarlo en la justicia constitucional, que fundamentalmente la prerrogativa del Tribunal Constitucional es someter el ejercicio del poder político y público a la Constitución, y cualquier ciudadano o ciudadana tiene que tener ese derecho, esa facultad garantizada, sin tener que demostrarle al juez que tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho*



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

*contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine ‘que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución’, para que diga: ‘o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley’. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo.*

87. Mientras que el texto de la intervención del asambleísta Julio Cesar Valentín Jiminián es el siguiente:

*Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández decir: ‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘esa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: ‘Ésta no es mi Constitución’, afortunadamente es la minoría la que está con esas ‘voces agoreras’ en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice ‘no más a aquellos resabios autoritarios del pasado’. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: ‘Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa*



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

*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. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: '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 instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)*

88. Del contenido de los párrafos transcritos se advierte claramente que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución se discutió ampliamente la cuestión de la legitimación para accionar de los ciudadanos. Esta constancia es muy importante,



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

porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. Recuérdense que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro punto de vista los modelos son tres: el cerrado, exclusión de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, semiabierto, reconocimiento condicionado de la legitimación de las personas y, el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

90. La evidencia de que se produjo un debate consciente respecto del modelo que debía seguirse en la materia que nos ocupa, la constituye la intervención de otro de los asambleístas, el diputado Rafael Porfirio Calderón Martínez, pues este afirmó de manera precisa que

*Ahora, os toca determinar si nos acogemos a mantener el criterio de un interés jurídicamente protegido, que ya hay jurisprudencia, o si decidimos generar un ambiente donde cualquier ciudadano pueda accionar en el control concentrado, que es lo que estamos discutiendo ahora, el control concentrado, si pudiera, para que luego se determine su calidad, porque los tribunales evalúan ciertamente la competencia y la calidad de quienes intervienen. En esa tesitura, honorables asambleístas, pienso que es prudente qué dadas las experiencias acumuladas a partir del 1994, con el control concentrado, fijemos un criterio hacia futuro para poder evaluar el criterio que hoy se presenta en el artículo 190.*



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

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la República Dominicana se haya definido como un Estado Social y Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

92. Lo que en definitiva plantea el asambleísta Valentín Jiminián es que nada impide que en un Estado Social y Democrático de Derecho se adopte una modalidad de legitimación distinta a la de la “acción popular”, como lo han hecho la mayoría de los países del mundo. Nosotros entendemos que esta es la posición correcta, por las razones que ya hemos explicado y a las cuales nos remitimos.

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y



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

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

*(...) 2. En las acciones dirigidas contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas dictadas por los poderes públicos, órganos constitucionales u otras autoridades se presume que toda persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en tanto eventual destinatario de la norma atacada en inconstitucionalidad. Los mismos se presumen tener un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente en inconstitucionalidad. Si los actos cuestionados vulneran derechos colectivos y del medio ambiente o intereses colectivos y difusos tendrán interés para accionar las mismas personas legitimadas para interponer acciones de amparo colectivos.*

95. El hecho de que el constituyente haya rechazado la idea de considerar entre los derechos de ciudadanía el derecho a accionar en inconstitucionalidad e igualmente, el hecho de que el legislador haya descartado la idea de presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, constituyen elementos que despejan la más mínima duda respecto de que la figura de la acción popular es extraña a nuestro sistema de justicia constitucional. En este orden, la línea jurisprudencial, que ahora se abandona (revisión de la legitimación de los particulares, de manera casuística) es la correcta.

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la vía de

---

municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).





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

la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, quedó eliminada

*(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que, dado el principio constitucional de la supremacía, se presume que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.*<sup>44</sup>

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”<sup>45</sup>, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

<sup>45</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

<sup>46</sup> Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del presidente de la República ni de los presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

99. No hay necesidad de que el Tribunal Constitucional desconozca la voluntad expresa del constituyente, instaurando pretorianamente la “acción popular”. Lo correcto es que se continúe con la línea jurisprudencial orientada a verificar en cada caso, pero de manera flexible, la acreditación del interés legítimo y jurídicamente protegido”.

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitucional, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.<sup>47</sup>

### Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al

---

<sup>47</sup> Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la “acción popular”. En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”, razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y, en consecuencia,



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

establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

El tribunal no debió abandonar la línea jurisprudencial que articuló desde sus orígenes, ya que ésta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hace a partir de la fecha de la Sentencia núm. TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre, que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

**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, presentamos un voto salvado fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, el señor Alfredo Ramírez Peguero interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Resolución núm. 08-2019 dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral (JCE) en fecha siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019), que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del diecisiete (17) de mayo del año dos mil veinte (2020).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Quien suscribe el presente voto, si bien esta conteste con el fallo adoptado por este plenario, pues reconocemos que el asunto es inadmisibile por existir cosa juzgada constitucional respecto a lo invocado y pretendido, quien suscribe esta posición particular no está conteste con el precedente que se encuentra en el trasfondo de este fallo, pues tal como hemos expuesto en los votos contenidos en las sentencias núm. TC/0375/19 y TC/0440/19, y como fue afirmado por este propio plenario en las sentencias núm. TC/0031/13, y TC/0145/16, el voto de arrastre no resulta inconstitucional, al tenor de las disposiciones contenidas en nuestra norma de normas.

3. En este orden, y tal como se verifica en la propia sentencia respecto a la cual efectuamos este voto, las principales invocaciones de inconstitucionalidad son las siguientes:

*9.1.3. Al respecto es preciso advertir que la inconstitucionalidad erga omnes de ese texto fue declarada por este tribunal mediante la sentencia TC/0440/19, publicada en el comunicado 40/19, del 2 de septiembre de 2019, por contravenir los artículos 39.1, 40.15 y 110 de la Constitución de la República que consagran el derecho de igualdad y los principios de legalidad y de seguridad jurídica.*

*9.1.4 En consonancia con lo anteriormente señalado, es preciso consignar que el artículo 45 de la ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, prescribe que “Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuyente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento”. Esta disposición tiene por finalidad que el Tribunal Constitucional no se avoque a ejercer nuevamente el control de*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucionalidad sobre normas y actos cuya inconstitucionalidad haya sido pronunciada y, en tal virtud, han sido excluidos del ordenamiento jurídico.*

*9.1.5 En torno al asunto que nos ocupa el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia TC/0046/15, de 30 de mayo de 2015, ha fijado el siguiente criterio: “Sobre este punto, se puede aducir que el carácter de cosa juzgada de las sentencias que declaran la anulación de las normas y actos del ordenamiento jurídico por estar afectados de inconstitucionalidad busca, en su esencia, el resguardo de la seguridad jurídica y el respeto de la confianza legítima, en la medida en que impide que se reapertura el juicio de constitucionalidad de una norma ya examinada. Por otro lado, permite que las normas y actos declarados contrarios a la Carta Magna sean reintroducidos en el ordenamiento jurídico, y, por demás, contribuye a racionalizar las decisiones de este tribunal constitucional, puesto que busca que las mismas sean consistentes y hagan explícito el razonamiento decisivo, así como su fundamento constitucional”.*

*9.1.6 En consecuencia, este tribunal, al constatar que la sentencia TC/0440/19, publicada en el comunicado 40/19, del 2 de septiembre de 2019, acogió una acción de inconstitucionalidad respecto de la misma norma impugnada en el presente proceso, procede a declarar la inadmisibilidad, por existir cosa juzgada constitucional, de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el accionante contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias del 17 de mayo de 2020, dictada por la Junta Central Electoral el 7 de mayo de 2019.*

4. Lo primero que debemos señalar y hacer constar, es que en el voto relativo a la sentencia núm. TC/0440/19, expusimos como esta corporación constitucional fue





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

más allá de lo solicitado e invocado por las partes, pues mediante el apoderamiento que dio como resultado esta decisión, solo debíamos referirnos a la constitucionalidad o no de la resolución núm. 08-2019, no en torno a la constitucionalidad del denominado voto de arrastre, que no era el objeto de la acción interpuesta.

5. En tal virtud, este apoderamiento debió circunscribirse a comprobar si lo invocado permitía determinar que la disposición atacada adolecía de algunos de los vicios que esta corporación ha comprobado dan lugar a la acción directa de inconstitucionalidad, que son el vicio de forma o procedimiento (TC/0274/13), vicio de fondo, o vicio de competencia (TC/0418/15).

6. En este orden, y respecto al voto de arrastre, debemos subrayar que en los votos de las sentencias previamente indicadas plasmamos nuestra posición particular al respecto, en el sentido de que el voto de arrastre no contraviene la Constitución, pues el mismo no trasgrede el carácter de directo y libre del voto, ya que tal como ha explicado este mismo tribunal en el numeral 9.1.2. de la sentencia núm. TC/0170/13 y en la sentencia núm. TC/0146/16 “...no existe un sistema universal y único de votación bajo el cual los estados deban regular el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido”, agregando, asimismo, específicamente en el numeral 9.1.4. de las motivaciones del propio fallo núm. TC/0170/13 que “...**el sufragio directo, significa que el votante elige a su representante sin la interposición de un intermediario o delegado electoral que seleccione finalmente al candidato**”.

7. Asimismo, y en relación al tema de la libertad del voto sostuvimos y expusimos que ya al respecto esta corporación constitucional fue expresa y concluyente al afirmar, en el numeral 9.2.6. de la sentencia núm. TC/0145/16 el precedente de que “...**por “voto libre” se entiende aquel sufragio que ejerce un ciudadano, conforme al sistema de votación regularmente instituido por un Estado**”.



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

*determinado, en el que éste elige con plena libertad y sin coacción de ningún tipo, el candidato o propuesta de candidatura de su predilección. No se debe confundir, en ese sentido, la libertad del voto, con el alcance del voto, pues se trata de dos cuestiones diferenciadas. El alcance del voto lo determina el modelo electoral instituido, mientras que la libertad del voto es el derecho de todo elector de elegir libremente entre varias propuestas electorales.*”

8. A grandes rasgos esta es nuestra posición respecto al denominado voto de arrastre, y así lo desarrollamos de forma amplia en la repetida posición particular, relativa a la sentencia TC/0375/19, donde se conoció de la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 2 de la ley 157-13, criterio jurídico que traemos a colación a propósito de lo consignado en esta sentencia respecto a este tema.

### **Conclusión**

Esta juzgadora considera que el Tribunal obró de manera correcta al decretar la inadmisibilidad por existir cosa juzgada constitucional de la acción interpuesta respecto a la Resolución núm. 08-2019, dictada por la Junta Central Electoral.

Sin embargo, somos de la firme convicción de que el voto de arrastre no vulnera el carácter libre, secreto y directo del voto, ante lo cual el mismo no resulta inconstitucional.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza



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

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, a fin de ser coherentes con la posición mantenida en las deliberaciones del caso, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las siguientes razones:

1. La especie trata de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Alfredo Ramírez Peguero, donde intervino voluntariamente el Partido Demócrata Popular (PDP), contra la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), para instituir el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo de 2020.
2. Respecto de este caso, la mayoría ha decidido declarar la inadmisibilidad de la indicada acción directa de inconstitucionalidad por cosa juzgada constitucional. Esto en virtud de que mediante la sentencia TC/0440/19, del 10 de octubre de 2019, este colegiado constitucional declaró la inconstitucionalidad de la resolución impugnada tras considerar, en resumen, que:

*Se precisa indicar que mientras el presente caso estuvo en estado de fallo, este Tribunal Constitucional se pronunció con relación a la disposición contenida en el párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157/13 sobre Voto Preferencial, lo que indefectiblemente impactará en la solución que se dará a la presente acción directa de inconstitucionalidad, pues el artículo 184 de la Constitución de la República dispone que las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y órganos del Estado. En similares*



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

*términos se dispone en el artículo 31 de la Ley núm. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*En efecto, en el pre aludido precedente se “declara la inconstitucionalidad y la nulidad del párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157-13, del 27 de noviembre de 2013 de forma inmediata y para el futuro, y, por consiguiente, la obligación a cargo de los órganos que competan de proceder a la revisión de las normas y los actos dictados en ejecución o aplicación de la disposición anulada, y adecuar los mismos a las consecuencias derivadas de la presente decisión, sin que en modo alguno ello implique afectar la seguridad jurídica que resulta de los procesos electorales ya consumados”.*

*Al hilo de la decisión señalada, precisamos que la disposición declarada inconstitucional establecía en el párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157-13, lo siguiente: “Cuando el elector decide marcar la fotografía del candidato o la candidata a diputado (a) de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste (a) y por ende al candidato (a) a senador de dicho partido”.*

*En el examen del aludido artículo, lo juzgado por este colegiado constitucional, asentó el criterio siguiente:*

*(...) significa, como puede colegirse, que lo dispuesto en el párrafo del artículo 2 de la ley núm.157-13 condiciona, irrazonablemente, la voluntad del elector, al impedirle que pueda –si así quisiere- fraccionar su voto, al optar por candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Diputados de partidos distintos. Se puede afirmar, por lo tanto, que mediante ese sistema, al votante se le impone un candidato, lo que pone de manifiesto que la disposición legal impugnada viola el derecho al sufragio del artículo 128 de la Constitución, de manera general, el derecho a elegir, como una*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*prerrogativa del derecho de ciudadanía, previsto por el artículo 22 de la Constitución, y el derecho a elegir libremente el senador y el diputado de su preferencia, consagrado como una prerrogativa por el artículo 77 de constitucional respecto de la elección de los legisladores.*

*(...) nuestro Pacto Fundamental le otorgó al legislador ordinario la libertad de elegir por ley cualquiera de los métodos de votación convencionalmente aceptados en el mundo, siempre que el mismo sea “universal” y “directo”, por lo que la disposición legal cuestionada, al disponer que en una boleta legislativa única se permita que el voto de las candidaturas a diputado sea transferible al candidato a senador, no cumpliría con el mandato constitucional del artículo 77.*

*(...) la ley cuestionada permite a los ciudadanos ejercer el voto sin la intervención de un intermediario o delegado electoral. Sin embargo, se produce un evidente y claro desconocimiento del carácter directo del ejercicio del derecho al voto porque, como ya se ha indicado, desde el momento en que el elector decide votar por un diputado de un partido, también vota, de manera indirecta, por el senador de ese partido, aunque este último no sea, necesariamente de su preferencia. Ello significa que la norma cuestionada cierra la posibilidad de que un ciudadano pueda elegir de ese modo, al diputado de su preferencia de un determinado partido político y, a la vez, al senador de su preferencia de otro partido, lo que constituye una vulneración al derecho al voto directo consagrado por el artículo 208 de la Constitución de la República.*

*(...) Consideramos, además, que la aludida disposición viola el derecho de los ciudadanos al voto libre en cuanto impone al votante candidato a senador sin poder expresar, de manera libre y soberana, su voluntad en ese sentido.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Esta realidad pone de manifiesto que en ningún momento del ejercicio del derecho al sufragio el ciudadano tiene el derecho a manifestar libremente su voluntad respecto del senador de su preferencia, lo que significa que el senador es impuesto por la norma en cuestión coartando así su derecho al sufragio. Si se entiende que el voto es la expresión concreta, tangible, libre, del pensamiento político de los ciudadanos y que, por tanto, obligar un elector a votar por un candidato que no es, necesariamente, el de su preferencia (garantía de la libertad del elector), constituye una violación del derecho al voto, es decir, del derecho al sufragio.*

*El Tribunal Constitucional basó su sentencia, entre otros motivos, en los siguientes:*

*(...) en el presente caso está en juego el derecho al sufragio, el cual ha de ser entendido como el derecho de los ciudadanos a elegir-como votantes- a los candidatos de su preferencia. Este derecho ha sido expresamente consagrado como un derecho fundamental de naturaleza electoral por el artículo 208 de la Constitución de la República. Este texto dispone: “Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto”. Sin embargo, este derecho es afectado por la norma tachada como inconstitucional, puesto que el elector o votante no tiene la posibilidad de elegir al senador de su preferencia, ya que, al votar por el diputado de un determinado partido, también lo está haciendo, por imposición legal, por el senador de ese mismo partido, sin tener la posibilidad de elegir separadamente al senador y los diputados de su preferencia.*





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

*En este orden de ideas, la resolución objeto de impugnación viola la Constitución en virtud de que la Junta Central Electoral consigna en esta el sistema de voto electoral denominado de arrastre para seis provincias, estamento contrario a los artículos 22, 77, y 208 de la Constitución, toda vez que margina la condición de los votantes al aniquilar el mecanismo de elección de los representantes políticos, en contraposición a lo que establece el artículo 4 de la Constitución, atentando contra el principio democrático y representativo.*

3. En lo adelante, a fin de exponer la argumentación que soporta nuestro salvamento, reiteraremos unos apuntes históricos sobre el derecho al sufragio en República Dominicana (I); expondremos nuestra perspectiva sobre el derecho al sufragio y su contenido o núcleo esencial (II) para compartir unas breves notas sobre el voto preferencial con arrastre dentro del sistema electoral dominicano (III) y, por último, dejar constancia de nuestra posición particular con relación al presente caso (IV).

**I. APUNTES HISTÓRICOS SOBRE EL DERECHO AL SUFRAGIO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

4. Estas consideraciones tienen como objetivo principal reconstruir y acentuar la trascendencia que ha tenido —y tiene aun— entre nosotros el esencial derecho al sufragio (género) y su más consuetudinaria manifestación: el voto (especie). De entrada, para esto, se precisa tener en cuenta que el derecho a sufragar implica

*[L]a expresión concreta de la libertad política según la cual no puede haber autoridad legítima que no derive del consentimiento de aquellos sobre quienes ésta se ejerce. Este consentimiento se expresa en el derecho al voto que constituye hoy el símbolo de la democracia en la medida en que es*



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

*universalmente reconocido a todos y es igualmente distribuido entre todos. En el primer caso, cada individuo debe tener un voto. En el segundo caso, cada voto debe contar por un voto y no por menos ni por más.*<sup>48</sup>

5. De hecho, el voto —que “viene del latín *votum*, que significa *promesa*” — es, “para todo efecto práctico”, el producto de “la acción de participar en un proceso de toma de decisiones y/o de selección de representantes y gobernantes. Es sinónimo, entre otros, del término *sufragio*”. De ahí que, incluso, se le ha llegado a catalogar como un “derecho fundamental en las democracias”<sup>49</sup> Derecho fundamental que, por cierto, ha tenido un carácter dominante y definitorio en toda la historia constitucional de la República Dominicana, reflejando, en todo caso —en mucho o en poco— matices de la soberanía popular.

6. Un análisis, aún superficial, del derecho al sufragio y su agotamiento mediante el voto precisa que abordemos las variaciones experimentadas por esta prerrogativa en las distintas reformas constitucionales dominicanas. Veamos, a continuación, un brevísimo recuento histórico de lo que ha ocurrido al respecto, específicamente, en el ámbito de elección de los integrantes del Poder Legislativo o Congreso Nacional.

7. En efecto, este primordial tema vio sus orígenes con la publicación —preludio a la instauración de la soberanía del pueblo dominicano— del *Manifiesto del 16 de enero de 1844*. Allí se esboza la intención de nuestros libertadores de que, al convertirnos en un Estado libre e independiente, se garantizase la igualdad de los derechos civiles y políticos sin atender a distinciones de origen o nacimiento<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*, Volumen II, Segunda Edición (Santo Domingo: Ius Novum, 2012), p. 461.

<sup>49</sup> VALDÉS ZURITA, Leonardo. “Voto”. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Diccionario electoral*, Tomo II, Tercera Edición (San José: IIDH, 2018), pp. 1168 y 1177.

<sup>50</sup> Manifiesto del 16 de enero de 1844. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, *La Constitución dominicana y sus reformas: 1844-2010*, Tomo II (Santo Domingo: Editora Búho, 2014), p. 1471.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quedando, en consecuencia, tácitamente esbozado —dentro de esos derechos de orden político— el derecho-deber ciudadano a elegir mediante el voto.

8. Luego, tras la fundación de la República Dominicana y desde la denominada *Constitución de San Cristóbal*, proclamada el 6 de noviembre de 1844, se instituye el derecho al sufragio como una prerrogativa que solo podía ser ejercida por aquella persona que ostentara: (i) la condición de ciudadano; (ii) el pleno goce de sus derechos civiles y políticos; y (iii) algunas de estas cualidades socio-económicas: la propiedad de bienes raíces, un empleo público, el grado de oficial del ejército de mar o tierra, una profesión o alguna industria, el estatus de profesor de alguna ciencia o arte, o el arrendamiento —a lo menos por seis años— de un establecimiento rural dedicado al cultivo<sup>51</sup>; es decir que, en pocos términos, el voto no era universal, sino restringido. Entonces los cuerpos colegiados legislativos integrantes del Congreso Nacional —el Tribunado y el Consejo Conservador— eran elegidos mediante el *voto indirecto*, vía delegados escogidos por las personas habilitadas constitucionalmente para sufragar<sup>52</sup>, y bajo un sistema electoral que abogaba por “*la mayoría absoluta de votos, y por escrutinio secreto*”<sup>53</sup>.

9. Diez años más tarde, en 1854, la Carta Política experimentó dos modificaciones: una, el 25 de febrero, según la cual para ser sufragante no se exigía expresamente —como en la anterior— la condición de ciudadano del elector, sino tan solo que: (i) residiera en la común respectiva; (ii) gozara de sus derechos civiles y políticos —lo que hacía inferir el disfrute de las prerrogativas ciudadanas—; y (iii) la satisfacción de alguna de las cualidades indicadas anteriormente<sup>54</sup>. Asimismo, se

---

<sup>51</sup> Constitución de la República Dominicana, 6 de noviembre de 1844. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, *La Constitución dominicana y sus reformas: 1844-2010*. Tomo I (Santo Domingo: Editora Búho, 2014), artículo 160, p. 52.

<sup>52</sup> Constitución de la República Dominicana, 6 de noviembre de 1844. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículos 46 y 59, pp. 31 y 33.

<sup>53</sup> Constitución de la República Dominicana, 6 de noviembre de 1844. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 169, p. 54.

<sup>54</sup> Constitución de la República Dominicana, 25 de febrero de 1854. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 31, p. 70.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reiteró el carácter bicameral del Congreso Nacional —con una Cámara de Representantes y un Senado—, propugnando que la elección de sus miembros se hiciera por el *voto indirecto*<sup>55</sup>, por mayoría absoluta y en secreto<sup>56</sup>.

10. La otra modificación constitucional tuvo lugar el 16 de diciembre, ésta bajo la influencia político-militar del general Pedro Santana, la cual reitera los requisitos anteriores para ser sufragante<sup>57</sup> pero nada dice, ni deja constancia, sobre el sistema de votación aplicable a fin de seleccionar a los miembros del Poder Legislativo.

11. El 7 de julio de 1857, gracias a la pródiga labor de fuerzas revolucionarias de la región del Cibao contra el gobierno de Buenaventura Báez, estalló un movimiento que dio al traste, el 18 de febrero de 1858, con la adopción de un texto constitucional —la denominada *Constitución de Moca*— cónsono con los valores liberales y democráticos por los que postularon nuestros patricios; tanto así, que nuestro texto constitucional, por primera vez, en su artículo 123, estableció “*el voto directo y sufragio universal*”<sup>58</sup>; no obstante, “*el mismo no representaba un verdadero sufragio universal por las diversas limitaciones*<sup>59</sup> que por otra parte señalaba el art. 129 de esta Constitución”<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Constitución de la República Dominicana, 25 de febrero de 1854. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículos 42 y 48, pp. 73 y 75.

<sup>56</sup> Constitución de la República Dominicana, 25 de febrero de 1854. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 39, p. 72.

<sup>57</sup> Constitución de la República Dominicana, 16 de diciembre de 1854. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 11, p. 112.

<sup>58</sup> Constitución de la República Dominicana, 19 de febrero de 1858. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 123, p. 164.

<sup>59</sup> Constitución de la República Dominicana, 19 de febrero de 1858. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 129, p. 165. Dicho artículo reza: “Para ser elector se requiere: estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, residir y estar domiciliado en la común donde se vota y tener una de las cualidades siguientes: 1. Ser propietario de bienes raíces, o arrendatario de un establecimiento rural, en actividad de cultivo; 2. Ser empleado público u oficial de mar o tierra; 3. Profesar alguna ciencia o arte liberal, o ejercer algún oficio o industria sujeta a derecho de patente.”

<sup>60</sup> GARCÍA, Juan Jorge. *Derecho Constitucional dominicano*, 3ra. Ed. (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2016), p. 384.



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

12. Sin embargo, esta disposición vanguardista duró poco, muy poco, toda vez que Pedro Santana retomó el poder, anuló la *Constitución de Moca* y restableció el texto constitucional que le precedía —el ya citado, de diciembre de 1854—, mediante decreto del 27 de julio de 1858.

13. En 1861 el país fue anexado a España —resultado de la iniciativa de Pedro Santana—, perdiendo, por ende, su soberanía y, consecuentemente, la facultad de ser gobernado por su propia Constitución. Es decir, que el país vio interrumpido su curso y su desarrollo constitucional hasta que en 1863 se produjo el movimiento revolucionario restaurador —la denominada *Guerra de la Restauración*—, que dos años después, en 1865, dio al traste con la salida de las tropas españolas y el restablecimiento de la soberanía dominicana.

14. El período *post restaurador* —también conocido como la *Segunda República*— se caracterizó por la inestabilidad política, expresada en repetidos cambios de gobierno en cortos intervalos de tiempo, situación que trajo consigo varias reformas al texto constitucional. La primera de ellas, producida el 14 de noviembre de 1865, restauró *el voto directo y el sufragio universal*, originalmente introducidos mediante la *Constitución de Moca*<sup>61</sup>; de tal forma, que la elección de los miembros del Poder Legislativo —tanto la Cámara de Representantes como el Senado— se realizaría, en consecuencia, vía el sufragio directo por parte del pueblo dominicano<sup>62</sup>.

15. Las disposiciones anteriores sobre *el voto directo y el sufragio universal* se mantuvieron para la reforma constitucional del 27 de septiembre de 1866<sup>63</sup>; en cambio, transcurrido menos de un año, al reponerse —con la reforma del 23 de abril

---

<sup>61</sup> Constitución de la República Dominicana, 14 de noviembre de 1865. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 109, p. 201.

<sup>62</sup> Constitución de la República Dominicana, 14 de noviembre de 1865. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículos 30 y 37, pp. 180 y 182.

<sup>63</sup> Constitución de la República Dominicana, 27 de septiembre de 1866. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 80, p. 232.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 1868— la Constitución del 16 de diciembre de 1854, se inició un *período de zigzagueos* en cuanto a la determinación del método de elección —*voto directo* o *voto indirecto*— que primaría en nuestro ordenamiento constitucional. Con esta reposición volvimos a un escenario donde primaba *el voto indirecto*<sup>64</sup>, situación que se confirmó en la modificación constitucional del 14 de septiembre de 1872<sup>65</sup>.

16. Ahora bien, con la reforma constitucional del 24 de marzo de 1874 se restituyó *el voto directo y el sufragio universal*. Esta disposición se repitió con la Constitución del 9 de marzo de 1875<sup>66</sup>. Luego, mediante la reforma constitucional del 7 de mayo de 1877, se incluyó la peculiaridad de que el voto, además de ser *directo*, también sería *oral*, tanto para la elección de los legisladores como del presidente de la república<sup>67</sup>.

17. Otra novedad en la materia, incorporada con las modificaciones realizadas el 15 de mayo de 1878 y el 11 de febrero de 1879, fue la reserva de ley contenida en el artículo 19 constitucional, en los términos siguientes: “*La elección de senadores y diputados (...) se hará por el voto directo conforme a la ley*”<sup>68</sup>. A partir de aquí —aunque ya se habían promulgado leyes con anterioridad<sup>69</sup>— el constituyente, implícitamente, reconoció al legislador la facultad de moderar el sistema de votación mediante ley.

---

<sup>64</sup> Constitución de la República Dominicana, 23 de abril de 1868. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 1, p. 242.

<sup>65</sup> Constitución de la República Dominicana, 14 de septiembre de 1872. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 11, p. 254.

<sup>66</sup> Constitución de la República Dominicana, 9 de marzo de 1875. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 80, p. 333.

<sup>67</sup> Constitución de la República Dominicana, 7 de mayo de 1877. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículos 18 y 38, pp. 351 y 356.

<sup>68</sup> Constitución de la República Dominicana, 15 de mayo de 1878. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 19, p. 376.

Constitución de la República Dominicana, 11 de febrero de 1879. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 19, p. 406.

<sup>69</sup> Estas leyes fueron: (i) ley número 30 del 18 de abril de 1845; (ii) ley electoral número 532 del 9 de marzo de 1858; (iii) ley electoral número 1159 del 30 de septiembre de 1869; y (iv) ley electoral número 1468 del 12 de octubre de 1875. GARCÍA, Juan Jorge. Ob. Cit. pp. 379-386.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Ya para las reformas constitucionales del 17 de mayo de 1880<sup>70</sup> y del 23 de noviembre de 1881<sup>71</sup> se estipuló que el voto para elegir a los legisladores era del tipo *directo y universal*; sin embargo, en las reformas del 15 de noviembre de 1887, del 12 de junio de 1896 y del 14 de junio de 1907, el constituyente —retomando la trayectoria zigzagueante de unos años atrás— volvió a instaurar *el voto indirecto* como método para sufragar por los candidatos al Congreso Nacional<sup>72</sup>.

19. La modificación al texto constitucional gestada el 22 de febrero de 1908, si bien es cierto que nada dice en cuanto al modelo de sufragio vigente para elegir a los legisladores —*voto directo o voto indirecto*—, comporta un importante referente en la materia al ser la primera en delimitar el acceso al sufragio mediante el voto tomando en cuenta la condición socio-jurídica de la persona entendida como titular de esta prerrogativa constitucional. En efecto, su artículo 82 reza: “*Todos los ciudadanos con excepción de los incapacitados mental, legal o judicialmente, tienen derecho de sufragio*”<sup>73</sup>.

20. Tras esta última reforma, la soberanía dominicana sucumbió ante la intervención militar norteamericana de 1916, lo que, nueva vez, interrumpió nuestro desarrollo constitucional; y en 1924, tras el cese de esta, que fue la primera intervención estadounidense a nuestro país, se promulgó, bajo el gobierno de Horacio Vásquez, la Constitución del 13 de junio de 1924 y se recuperó el criterio fundado en que “*la elección de Senadores, así como la de Diputados, se hará por*

---

<sup>70</sup> Constitución de la República Dominicana, 17 de mayo de 1880. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 16, p. 438.

<sup>71</sup> Constitución de la República Dominicana, 23 de noviembre de 1881. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 470.

<sup>72</sup> Constitución de la República Dominicana, 15 de noviembre de 1887. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 502.

Constitución de la República Dominicana, 12 de junio de 1896. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 559.

Constitución de la República Dominicana, 14 de junio de 1907. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 16, p. 579.

<sup>73</sup> Constitución de la República Dominicana, 22 de febrero de 1908. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 82, p. 631.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*voto directo*<sup>74</sup>; en la ocasión, además, se sustrajeron, por primera vez, del universo de personas con capacidad para ejercer el sufragio, a los miembros de “*las fuerzas de mar o tierra en activo servicio, comprendiéndose en estos los que pertenezcan a los cuerpos de Policía Nacional o Municipal*”<sup>75</sup>.

21. Luego, la Carta Política fue objeto de varias enmiendas —el 15 de junio de 1927, el 9 de enero de 1929, el 20 de junio de 1929 y el 9 de junio de 1934— que no incidieron en el régimen electoral establecido para el nivel congresual; por lo que se mantuvo la vigencia del *voto directo*<sup>76</sup>.

22. Con la reforma constitucional del 10 de enero de 1942 se reiteró la validez del *voto directo* y, por primera vez, fue radiado todo reflejo de discriminación sexual en materia electoral al reconocérsele a la mujer dominicana sus derechos ciudadanos y, en consecuencia, a participar de la vida política y, más aun, a ejercer el sufragio mediante el voto<sup>77</sup>.

23. Durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo Molina (1930-1961) no se hicieron esperar los cambios a la Carta Magna —ya vimos dos de ellos: los de 1934

---

<sup>74</sup> Constitución de la República Dominicana, 13 de junio de 1924. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 16, p. 645.

<sup>75</sup> Constitución de la República Dominicana, 13 de junio de 1924. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 80, p. 664.

<sup>76</sup> Constitución de la República Dominicana, 15 de junio de 1927. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 11, p. 678.

Constitución de la República Dominicana, 9 de enero de 1929. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 14, p. 712.

Constitución de la República Dominicana, 20 de junio de 1929. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 14, p. 746.

Constitución de la República Dominicana, 9 de junio de 1934. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 14, p. 788.

<sup>77</sup> Constitución de la República Dominicana, 10 de enero de 1942. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículos 9, 14 y 81, pp. 819, 820 y 839. El artículo 9, cuyo contenido íntegro —por su relevancia— no queremos dejar de citar, reza: “Son ciudadanos todos los dominicanos de uno u otro sexo mayores de dieciocho años, y los que sean o hubieren sido casados aun que no hayan cumplido esa edad”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y 1942—, en los que se mantuvo la esencia del *voto directo* para la elección<sup>78</sup> de los legisladores de la época; a saber, las del 10 de enero de 1947<sup>79</sup>, del 1 de diciembre de 1955<sup>80</sup>, del 7 de noviembre de 1959<sup>81</sup>, del 28 de junio de 1960<sup>82</sup> y del 2 de diciembre de 1960<sup>83</sup>.

24. Tras la caída del régimen dictatorial antedicho, nuevamente se reformó la Constitución —el 29 de diciembre de 1961—, en procura de remediar la crisis política por la que atravesaba el país. Las modificaciones al texto constitucional estuvieron orientadas, en esta ocasión, a la instauración de un Consejo de Estado de cara a la elaboración de un calendario electoral y a la celebración de elecciones<sup>84</sup>. Tales cambios no afectaron la vigencia del *voto directo* para la elección de los miembros del Congreso Nacional<sup>85</sup>, criterio este que ya se había consolidado. Esto se mantuvo, en igual dimensión, en la posterior reforma del 16 de septiembre de 1962<sup>86</sup>.

25. Celebradas las elecciones antedichas, primeras después de treintiun años de dictadura, y electo presidente Juan Emilio Bosch Gaviño, líder de pensamiento progresista, este, inspirado en el constitucionalismo social promovió una nueva reforma constitucional que fue promulgada el 29 de abril de 1963 y se constituyó en

---

<sup>78</sup> Hablamos, por supuesto, en términos formales, pues resulta harto conocida la ausencia de libertades democráticas durante la dictadura trujillista.

<sup>79</sup> Constitución de la República Dominicana, 10 de enero de 1947. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 14, p. 854.

<sup>80</sup> Constitución de la República Dominicana, 1 de diciembre de 1955. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 896.

<sup>81</sup> Constitución de la República Dominicana, 7 de noviembre de 1959. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 942.

<sup>82</sup> Constitución de la República Dominicana, 28 de junio de 1960. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 988.

<sup>83</sup> Constitución de la República Dominicana, 2 de diciembre de 1960. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 1034.

<sup>84</sup> Constitución de la República Dominicana, 29 de diciembre de 1961. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículos 116, 123 y 124, pp. 1107 y 1109.

<sup>85</sup> Constitución de la República Dominicana, 29 de diciembre de 1961. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 1080.

<sup>86</sup> Constitución de la República Dominicana, 16 de septiembre de 1962. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 1126.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la más avanzada de la historia dominicana<sup>87</sup> hasta entonces. Allí se abordó, de manera categórica, un concepto más depurado del derecho al sufragio, a fin de elegir a los próximos miembros del Poder Legislativo indicando que esto “*se hará por voto directo, secreto y popular*”<sup>88</sup> y se incluyó, por primera vez, el *voto libre* como una de las condiciones inmanentes al derecho-deber cívico a sufragar<sup>89</sup>. Sin embargo, con la caída del gobierno de Bosch el 25 de septiembre de 1963, en ocasión del golpe de Estado motorizado por los altos mandos militares de la época, fue anulada la referida Constitución y repuesta la anterior —la de 1962—, con lo cual, nueva vez, se estancó el desarrollo constitucional de la República Dominicana.

26. El derrocamiento de Juan Bosch reavivó la inestabilidad política y agravó las debilidades institucionales del país, que hicieron crisis con el estallido de la *Revolución de Abril* y la segunda intervención militar estadounidense en abril de 1965. Con la firma del *Acta Institucional* en septiembre de 1965, se realizan unas cuestionadas elecciones en 1966, a raíz de las cuales Joaquín Balaguer asume la presidencia de la república, que ejerce durante los siguientes doce años, y a pocos meses del inicio de su mandato promulgó, el 28 de noviembre de 1966, una nueva reforma, que no fue tocada en los subsecuentes veintiocho años —hasta 1994—, convirtiéndose en la que más tiempo ha perdurado sin haber sido objeto de reforma.

27. La Constitución dominicana del 28 de noviembre de 1966, establece un derecho a sufragar vía *el voto directo, libre y secreto*, inclusive para la escogencia

---

<sup>87</sup> Ver: CASTELLANOS KHOURY, Justo Pedro. *La Constitución de 1963, medio siglo después*. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, *Anuario 2013*, Santo Domingo, marzo de 2014, pp. 123- 151

<sup>88</sup> Constitución de la República Dominicana, 29 de abril de 1963. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 95, p. 1179.

<sup>89</sup> Constitución de la República Dominicana, 29 de abril de 1963. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 156, p. 1201.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los legisladores<sup>90</sup>. Esta línea de pensamiento se reitera en las reformas constitucionales del 20 de agosto de 1994 y del 25 de julio de 2002<sup>91</sup>.

28. Ocho años después, el 26 de enero de 2010, la Constitución dominicana sufrió la más profunda y modernizante reforma —tanto en forma como en contenido—, con el fin de consolidar, de manera efectiva, un *Estado social y democrático de Derecho*. En efecto, en relación con el tema que es objeto de estas páginas, se estableció, en el artículo 208, que “*el voto es personal, libre, directo y secreto*”<sup>92</sup>; además, en cuanto a la elección de los legisladores, se precisó que “*se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley*”<sup>93</sup>. Términos que se mantienen incólumes en la Carta Política vigente, proclamada el 13 de junio de 2015.

29. En conclusión, de todo lo anterior se infiere que la historia jurídico-política dominicana —desde sus albores hasta la actualidad— ha contemplado al voto como la principal herramienta para ejercitar el derecho al sufragio. En ocasiones de forma *indirecta* y, en otras —la mayoría de las veces, estas muy próximas a los postulados del constitucionalismo moderno— de forma *directa*, perspectiva vigente en nuestro ordenamiento jurídico desde las primeras décadas del siglo veinte. Ese voto que en los inicios de nuestra trayectoria constitucional estuvo plagado de restricciones y limitantes, hoy en día, se encuentra alimentado por una serie de características —*universal, personal, libre, directo y secreto*— que constituyen su médula, su esencia, y sin las cuales el derecho al sufragio sería reducido, menguado e incluso lacerado.

---

<sup>90</sup> Constitución de la República Dominicana, 28 de noviembre de 1966. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículos 17 y 88, pp. 1226 y 1248.

<sup>91</sup> Constitución de la República Dominicana, 20 de agosto de 1994. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 17, p. 1274.

Constitución de la República Dominicana, 25 de julio de 2002. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 17, p. 1322.

<sup>92</sup> Constitución de la República Dominicana, 26 de enero de 2010. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 208, p. 1438.

<sup>93</sup> Constitución de la República Dominicana, 26 de enero de 2010. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 77, p. 1395.



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

30. En el desarrollo que hacemos en estos párrafos, es fundamental exponer, en detalle, la conceptualización y dimensión constitucional de tales características, inherentes al núcleo esencial del derecho al sufragio concretado mediante el voto. Esto, sin más, es lo que veremos enseguida.

## **II. NUESTRA VISION SOBRE EL DERECHO AL SUFRAGIO Y SU CONTENIDO O NÚCLEO ESENCIAL**

31. Estos apuntes nos permitirán comprender el alcance y trascendencia, primero, del carácter fundamental del derecho al sufragio y, luego, el prisma desde el cual debe apreciarse la médula o núcleo esencial del derecho a sufragar mediante el voto.

### **A. La naturaleza fundamental del derecho al sufragio**

32. Ya vimos en la primera parte la trayectoria constitucional que ha tenido el derecho al sufragio, mediante el voto, dentro del ordenamiento dominicano, específicamente respecto de la elección de los legisladores y pudimos apreciar la constante en cuanto a su ejercicio por vía del *voto directo* o del *voto indirecto*. Aquí, trataremos de explicar la fundamentalidad de este ancestral derecho político.

33. Podría afirmarse que, a propósito del voto como vía para ejercer el derecho al sufragio, se ha confeccionado un tipo de bloque de convencionalidad que conviene revisar, de acuerdo al artículo 74.3 constitucional<sup>94</sup>; pues este derecho político, expresión pura y dura de la soberanía popular, ha quedado recogido en numerosos tratados y convenciones internacionales —suscritos por la República Dominicana—

---

<sup>94</sup> Dicho texto prevé: “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: (...) 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”. *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015, Tribunal Constitucional de la República Dominicana (Santo Domingo: Editora Corripio, S. A. S., 2018), p. 57.





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

que lo han elevado a la categoría de derecho ciudadano internacionalmente reconocido.

34. Al quedar oficializada en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció, en su artículo 21, el derecho al sufragio y al voto en los términos siguientes:

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto<sup>95</sup>.*

35. Tales disposiciones, en suma, reconocen como inherente a toda persona el derecho a elegir y a ser elegido. La composición del texto sugiere que el ejercicio del sufragio, por parte de toda persona que se encuentre en pleno goce de sus derechos de ciudadanía, abre las puertas a la concreción de la soberanía popular, que es, por supuesto, parte del *Estado social y democrático de Derecho* proclamado en el artículo 7 de la Constitución dominicana<sup>96</sup>.

36. Asimismo, del artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) —suscrito en 1966<sup>97</sup>— se advierte que todos los ciudadanos gozan

---

<sup>95</sup> Los énfasis —cursivas, subrayados y negritas— que aparecen en este voto son nuestros.

<sup>96</sup> Dicho texto reza: “*Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la Dignidad Humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*”. Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 20.

<sup>97</sup> Ratificado por la República Dominicana el 4 de enero de 1978.



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

del derecho y oportunidad a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

37. Por otro lado, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o *Pacto de San José* —suscrita en 1969<sup>98</sup>—, relativo al derecho al sufragio, se advierte, en clara armonía con lo preceptuado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el PIDCP, lo siguiente:

*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

38. Asimismo, la Convención para la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer, adoptada en el año 1979<sup>99</sup>, también se pronuncia en cuanto al derecho al sufragio y coadyuva a la ampliación del acceso a la vida política

---

<sup>98</sup> Ratificada por la República Dominicana el 21 de enero de 1978.

<sup>99</sup> Ratificada y firmada por la República Dominicana el 25 de junio de 1982.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en condiciones de igualdad entre la mujer y el hombre. En efecto, su artículo 7 establece:

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:*

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

39. Así, del análisis de los textos convencionales hasta aquí transcritos, constatamos que el sufragio se encuentra implantado como un derecho con raigambre y protección internacional de uso exclusivo por aquellos que detenten la condición de ciudadanos de una nación. De ahí que todo Estado que ha reconocido el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —y de los demás instrumentos internacionales similares y conexos— está comprometido con el reconocimiento y resguardo de los componentes medulares del sufragio.

40. La República Dominicana importó fielmente el espíritu de estas disposiciones convencionales en materia de derechos humanos. De ahí que, cuando en la Carta Política vigente se reconocen los derechos ciudadanos, concretamente el derecho a elegir, y el sufragio, se precisa su implementación en los términos siguientes:



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

*Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; (...)*<sup>100</sup>

*Artículo 208.- Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.*<sup>101</sup>

41. Por tanto, a partir de lo anterior confirmamos que en el ordenamiento jurídico dominicano le hemos otorgado al sufragio la dimensión de derecho fundamental del ciudadano y, al mismo tiempo, incorporamos en su texto diversas características o componentes medulares de los cuales depende su viabilidad. De hecho, así lo ha expresado este colegiado al entender que “*la Constitución señala las condiciones invariables del voto que debe observar todo modelo de votación implementado (personal, libre, directo y secreto)*”<sup>102</sup>.

42. Estos componentes medulares serán abordados aquí, no sin antes hacer un breve paréntesis y, determinado ya el carácter fundamental del derecho al sufragio ejercitado vía el voto, rescatar algunos puntos cardinales sobre la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales, la cual hemos de tener como parámetro para evaluar el alcance admisible de las limitaciones contenidas en una disposición normativa, respecto de una prerrogativa fundamental, sin que ellas afecten su razonabilidad y surquen, entonces, hacia los confines de la arbitrariedad e inconstitucionalidad.

---

<sup>100</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 27.

<sup>101</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 115.

<sup>102</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0145/16, dictada el 29 de abril de 2016.



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

**B. Un breve paréntesis sobre la teoría del contenido o núcleo esencial aplicada al derecho al sufragio**

43. Los primeros pasos normativos de la teoría del contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales podemos encontrarlos en dos instrumentos constitucionales de una incommensurable riqueza y notoria trascendencia para el afianzamiento del constitucionalismo moderno. Hablamos, por un lado, de la Ley Fundamental de Bonn —Constitución alemana— proclamada el 22 de mayo de 1949 que, en su artículo 19.2, establece que: *“En ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial”*<sup>103</sup>; y, por otro lado, de la Constitución española de 1978 que, en su artículo 53.1, dispone: *“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)”*<sup>104</sup>.

44. Tales disposiciones establecen claros confines a la interpretación y organización de los derechos fundamentales. Esto, con la intención de que su morfología no se vea alterada por el legislador ni por los jueces durante el ejercicio de sus facultades, de regulador el primero, y de intérprete por excelencia el segundo, para que permanezca la definición conferida por el constituyente sobre el alcance de los derechos fundamentales.

45. El contenido o núcleo esencial de un derecho, en palabras de la Corte Constitucional de Colombia, es:

---

<sup>103</sup> *Ley fundamental de la República Federal de Alemania*, actualizada hasta octubre de 2010.

<sup>104</sup> *Constitución española*, sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.



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

*[E]l mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección<sup>105</sup>.*

46. De ahí que, en efecto, podamos inferir que el contenido o núcleo esencial de un derecho fundamental se determina en la medida que el intérprete advierte, tras escrutar en el objeto de protección —independientemente de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que este se manifieste—, aquel umbral que es intocable y sin el cual el derecho pierde su esencia, su eficacia, su practicidad so pena de hacerse inviable dentro de los parámetros constitucional y convencionalmente establecidos.

47. Esta teoría, en consecuencia, viene a ser para los operadores jurídicos una especie de límite de los límites que sirven de garantía para la protección efectiva de los derechos fundamentales<sup>106</sup>. Esto es así porque el respeto al contenido o núcleo esencial de un derecho fundamental conmina, por ejemplo, al legislador a ejercer su principal función —producir leyes— observando que dicho ámbito no sea afectado o reducido.

---

<sup>105</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-756/08, dictada el 30 de julio de 2008.

<sup>106</sup> Con la expresión “límite de los límites”, pretendemos dejar por sentado que dentro de nuestro orden constitucional vigente no existen derechos fundamentales absolutos; sin embargo, toda limitación debe formularse por el ente u órgano competente salvaguardando, en todo caso, el contenido esencial del derecho en cuestión.





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

48. Por otro lado, esta cuestión adquiere mayor trascendencia cuando al Tribunal Constitucional le corresponde ejercer el control abstracto de una norma, a fin de verificar si ella ha afectado o no dicho contenido o núcleo esencial —tal y como ha sucedido en la especie analizada, específicamente con relación al párrafo del artículo 2 de la ley número 157-13— y, a través de ese cotejo, determinar si la norma es conforme o no al orden constitucional vigente.

49. En República Dominicana, al igual que en los ordenamientos jurídicos que prohicieron la doctrina del contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales —Alemania y España—, esta teoría está inserta en la Norma Fundamental. En efecto, el artículo 74.2 constitucional establece: “[s]ólo 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”<sup>107</sup>.

50. De ahí que nuestro colegiado constitucional, en la sentencia TC/0031/13, dictada el 15 de marzo de 2013, indicara que

*Tal y como indica la doctrina más socorrida en la materia, la teoría del contenido esencial es un aporte del pensamiento alemán a las ciencias jurídicas. Con base en ella, se parte de la idea de que todo derecho y libertad fundamental posee un contenido esencial que constituye su razón de ser, de tal forma que, si se vulnera, negándolo o desconociéndolo, el resultado sería la imposibilidad material y jurídica de su ejercicio*<sup>108</sup>.

51. De hecho, con relación al núcleo esencial del derecho fundamental al sufragio, encarnado por el voto democrático, este Tribunal dijo que

---

<sup>107</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 57.

<sup>108</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0031/13, dictada el 15 de marzo de 2013.



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

*Es la combinación de los artículos 22.2, 208 y 209 de la Constitución la que consagra el derecho a votar (sufragio activo) en elecciones periódicas, auténticas, realizadas bajo sufragio universal e igual (voto universal) y que el voto sea secreto, garantizando la libre voluntad de los electores. Efectivamente, se indica en el artículo 208, ya referido, que el voto es personal, libre, directo y secreto, con lo cual se está definiendo el contenido esencial del voto democrático. De otra parte, los artículos 211 y 212 de nuestra Carta Magna establecen que el órgano a cuyo cargo está la organización de las elecciones, debe garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones.<sup>109</sup>*

52. Lo visto hasta aquí revela que resulta fundamental invocar la teoría del núcleo esencial a fin de establecer los linderos del derecho fundamental al sufragio, los cuales ya han sido identificados por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0031/13, a fin de verificar si la emisión de una normativa con la que se modula el ejercicio del voto —específicamente en el escenario de los certámenes electorales del nivel congresual, mediante la implementación de un sistema de votación particular— introduce elementos que reducen o afectan aquella parte del derecho fundamental que conforma su esfera jurídica; en otras palabras, se necesita comprender el meollo del contenido o núcleo esencial de un derecho fundamental, para verificar si la modulación legal de su ejercicio llegare a vaciar su contenido, alcanzare a lesionar alguna de las piezas jurídicas que integran el derecho en cuestión y, de ahí, colegir la conformidad o no con la Carta Política de la norma moduladora.

53. Ahora, cerrando aquí el paréntesis abierto unas páginas antes, nos dispondremos a explorar la sustancia de cada uno de los componentes medulares que conforman el contenido o núcleo esencial del derecho al sufragio.

---

<sup>109</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0031/13, dictada el 15 de marzo de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

**C. Componentes medulares del derecho al sufragio**

54. Como hemos reiterado desde el inicio de estas páginas, el voto es, hoy en día, la principal herramienta ciudadana para sufragar. Así, tanto convencional como constitucionalmente, a esta prerrogativa se le ha reconocido un conjunto de piezas que constituyen su médula, su eje, su núcleo, su esencia. Aquello sin lo cual dejaría de existir. Aquello sin lo que no sería el derecho al sufragio proclamado en nuestro Texto Supremo. Es a estos elementos a los que nos referimos a continuación:

**1. La universalidad del voto**

55. La condición de un sistema de voto universal proviene de la inevitable ficción de que el acceso a un ejercicio efectivo del sufragio no es ostentado solo por un grupo selecto de personas, como ocurría en aquellos países abanderados del antiguo *sistema de voto censitario*<sup>110</sup> o con otras discriminaciones, como las sexistas<sup>111</sup>; sino toda persona que reúna unas condiciones mínimas de nacionalidad y capacidad ciudadana que, por demás, nos vienen dadas por nuestra filiación con el Estado y de forma natural con el devenir del tiempo, esto es: al ser nacionales dominicanos y al adquirir la mayoría de edad que, para nosotros, es de 18 años<sup>112</sup>.

56. Es como, con tino y lucidez, apuntó Amiama en sus enriquecedoras *Notas de Derecho Constitucional*, publicadas en 1959:

---

<sup>110</sup> El sistema de voto censitario —aplicado en Gran Bretaña hasta el término de la Primera Guerra Mundial, en Chile hasta el 1888 y en la República Dominicana, con sus inconsistencias, hasta 1858 — implica “reconocer que tienen el derecho natural de sufragio solamente aquellos nacionales que poseen un determinado patrimonio mínimo de carácter material”. TAGLE M., Hugo. “El derecho de sufragio o el sufragio ante el derecho”, en *Revista Chilena de Derecho*, Volumen VI (Chile), p. 266.

<sup>111</sup> En base a estas, los únicos calificados para ejercer el sufragio eran los hombres. En la República Dominicana, como vimos, esto cambió con la reforma constitucional de 1942, al reconocérsele derechos ciudadanos y políticos a la mujer.

<sup>112</sup> *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., artículos 18 y 21, pp. 25 y 27.



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

*El sufragio universal es el voto concedido, a todos los ciudadanos sin distinción de condiciones económicas. En los días actuales, la expresión se refiere al sistema en que hombres y mujeres disfrutan del derecho electoral*<sup>113</sup>.

57. Entonces, si entendemos que tomar parte o participar de la vida política mediante el voto se encuentra intrínsecamente ligado al principio democrático debemos, en consecuencia, concluir en que el pensamiento constitucional subyacente en el carácter universal del voto establece el alcance de la legitimación atribuida a sus titulares para consumir su ejercicio eficaz. Al respecto, Presno Linera alude que:

*La atribución de carácter universal al sufragio tanto en los textos constitucionales como en los tratados internacionales significa que en la articulación de los procesos electorales se prescindirá de cualquier circunstancia personal, social, cultural, económica o política, para delimitar la condición de titular del sufragio.*<sup>114</sup>

58. Es por esto que Jorge Prats señala que:

*El sufragio universal se define de manera esencialmente negativa en la medida en que implica la prohibición de toda discriminación en el reconocimiento del derecho al voto. El sufragio es universal cuando todos los ciudadanos tienen la vocación de devenir electores: one person, one vote.*<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> AMIAMA, Manuel A. *Notas de derecho constitucional. Colección Clásicos de Derecho Constitucional* (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2013), p. 113.

<sup>114</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *El derecho de voto: un derecho político fundamental* (Universidad de Oviedo: España, 2011), p. 30.

<sup>115</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 466.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. Así, pues, una interpretación armónica de lo preceptuado en los artículos 22.1<sup>116</sup>, 74.2<sup>117</sup>, 77<sup>118</sup> y 208<sup>119</sup> de la Constitución dominicana, en lo que respecta a la elección de los legisladores, da cuenta de que el sufragio es universal porque en los certámenes electorales que comporten la elección de funcionarios a cargos públicos y de elección popular, pueden participar todos los ciudadanos dominicanos; salvo aquellos que se encuentran impedidos —miembros de los cuerpos policiales, militares y quienes tengan suspendidos o hayan perdido sus derechos de ciudadanía— por alguna de las causas previstas en la propia Constitución o en la ley. En este sentido, cualquier disposición normativa que tienda a despojar al sufragio de su carácter universal corre el riesgo de socavar la presunción de constitucionalidad de las normas y ser declarada no conforme con la Carta Política.

60. Y, al contrario, si la norma que modula el ejercicio del voto —mediante la introducción de un sistema de votación particular— preserva la universalidad al no introducir elementos discriminatorios tendentes a descartar a los electores por circunstancias personales, sociales, culturales, económicas, sexuales o políticas —reiteramos, salvo aquellas excepciones impuestas desde el texto supremo—, entonces, por analogía, esta norma no transgrede este aspecto medular del derecho a sufragar.

## 2. El voto es personal

61. El carácter personal del voto se debe a que “*cada elector debe votar él mismo, es decir, desplazándose hasta la mesa de votaciones y situando él mismo en la urna su boleta*”<sup>120</sup>. Esto no amerita de mayores explicaciones, pues el establecimiento de

---

<sup>116</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 27.

<sup>117</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 57.

<sup>118</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 60. En su parte capital dicho texto reza: “Elección de las y los legisladores. La elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley.”

<sup>119</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., artículos 18 y 21, pp. 25 y 27.

<sup>120</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 468.



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

esta exigencia se reduce a *“asegurar la coincidencia entre la emisión efectiva del voto y la voluntad política del elector, que podría resultar menoscabada si se permitiese que una persona pudiese emitir el voto en representación o por cuenta de otra”*<sup>121</sup>.

62. Entonces, la dimensión personal del voto implica —salvo los casos excepcionales previstos en la ley como, por ejemplo, el voto asistido— que el elector asiste al lugar indicado y se dispone a marcar la boleta electoral —previamente firmada y sellada por el presidente del colegio electoral— en la casilla del candidato de su preferencia, doblarla y depositarla en la urna correspondiente. Todos estos detalles, conforme a lo previsto en el artículo 225 de la ley número 15-19, orgánica del régimen electoral<sup>122</sup>.

63. Cuando se establece una fórmula de sufragar en la que el voto deja de ser ejercido por la persona del elector, entonces se afecta el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio mediante el voto. En cambio, cuando la normativa que regula el ejercicio del sufragio no desnaturaliza la esencia personal del voto, no incide en la médula del derecho y, desde esta perspectiva, no devendría en inconstitucional la modificación al sistema de votación.

### **3. El voto directo**

64. El carácter directo del voto se debe a que los electores pueden seleccionar directamente a sus representantes. Es decir, que no opera un intermediario entre el ciudadano y la materialización del voto. En términos más simples: esta condición del voto implica que el ciudadano, por sí mismo, realiza directa y personalmente el voto, marcando la boleta —al margen del método que se disponga en la ley— que es,

---

<sup>121</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 96.

<sup>122</sup> Ley número 15-19, orgánica del régimen electoral, promulgada el 18 de febrero de 2019.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).





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

finalmente, la computada en el proceso de conteo de los votos. Es esto, y no otra cosa, lo que hace directo el ejercicio del sufragio mediante el voto.

65. En este sentido, conviene recordar que el voto directo responde a una de las características del sufragio universal, en razón de que es un derecho no transferible, lo cual implica que cada ciudadano ejerce, sin intermediarios, su derecho a expresar su preferencia por las propuestas o mociones que se les presentan en una contienda electoral. De ahí que, en cierto sentido, el carácter universal, personal y directo del voto estén engarzados.

66. Es por lo anterior que la doctrina considera que el voto indirecto, antítesis del voto directo, es “*menos democrático*”<sup>123</sup>. Esta modalidad implica que “*los electores no intervienen de manera inmediata en la adopción de la decisión o en la elección de los representantes, sino que se limitan a elegir a unos electores de segundo grado que, a su vez, son los encargados de decidir o elegir*”<sup>124</sup>.

67. De ahí que el carácter directo del voto —y la conformidad con la Carta Política de toda norma que tienda a establecer un sistema de votación— se deba determinar, única y exclusivamente, verificando que su ejercicio se materialice libre de intermediarios o compromisarios que decidan a quién elegir por encima del ciudadano.

68. En ese orden, este Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013 señaló que:

*[E]s del criterio de que **no existe un sistema universal y único de votación** bajo el cual los estados deban regular el ejercicio de los derechos a elegir y*

---

<sup>123</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 468.

<sup>124</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 96.



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

*ser elegido, subsistiendo diversos modelos de votación asumidos por los distintos países, debiéndose respetar en todo caso, al momento de elegir un sistema determinado, los estándares exigidos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, respecto de los principios del sufragio: universalidad, igualdad y secretividad. (...),*

*La Constitución de la República no establece un sistema de votación específico para la elección de los diputados al Congreso Nacional, sino que se limita a señalar las condiciones que, respecto del voto ciudadano, se debe observar en el modelo de votación elegido: el mismo debe ser personal, libre, directo y secreto. (...),*

*[E]l sufragio directo, significa que el votante elige a su representante sin la interposición de un intermediario o delegado electoral que seleccione finalmente al candidato, tal y como funciona en el sistema electoral norteamericano<sup>125</sup>.*

69. En efecto, ha sido esta cohorte constitucional la que anteriormente especificó dos aspectos trascendentales para la especie estudiada, a saber: (i) que el sistema de votación en la República Dominicana no es único y, en consecuencia, admite diversos modelos y (ii) que, como advertimos anteriormente, para que se verifique el quebrantamiento del carácter directo del voto se requiere que el sistema de votación introducido por la vía legislativa impida que la decisión del elector sufragante se realice sin intermediarios y, asimismo, que el resultado de su decisión sea el contabilizado para la selección definitiva del candidato a un cargo de elección popular. En relación con esto último, definimos —a este mismo Tribunal, nos referimos— que el voto es directo, simplemente, en la medida en que no es indirecto; es decir, en contraposición al voto indirecto.

---

<sup>125</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0170/13, dictada el 27 de septiembre de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

70. Por tanto, no se afecta la sustancia del voto directo cuando se implementa un sistema de votación particular y, por vía de consecuencia, no contradice el contenido de la Carta Magna una disposición normativa que contenga un sistema de votación en donde se conserve el carácter directo del voto en los términos definidos constitucionalmente y, coherente con ello, por este colegiado.

**4. El ejercicio del voto en condiciones de libertad: el voto libre**

71. Para un Estado que se proclame a sí mismo como democrático, resulta imprescindible que la participación en la vida política, mediante el voto, sea libre. Esta libertad no implica que el voto sea facultativo, sino que, siendo una obligación, el ciudadano lo ejerza fuera del influjo de cualquier tipo de presión física, psicológica o moral<sup>126</sup>.

72. Y es que, como señala Presno Linera, *“si el ejercicio del voto está sometido a amenazas, coacciones o cualquier tipo de influencia externa que coarte la libertad del individuo, no nos encontramos ante un proceso democrático”*<sup>127</sup>.

73. De acuerdo a lo anterior, la dimensión de libertad en la consumación del sufragio está dirigida, entonces, a que el ciudadano pueda, en un ejercicio de conciencia, decidir por sí mismo sobre la emisión de su voto —realizado en los términos previstos en la ley y mediante el sistema de votación en ella contemplado—, libre de presiones, amenazas, coacciones, intimidaciones.

74. Por tanto, la puesta en práctica de un sistema de votación en el que se contemple una modalidad particular de votación —como el preferencial con arrastre, o cualquier otro—, no afecta el núcleo esencial del derecho fundamental al sufragio

---

<sup>126</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 467.

<sup>127</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 88.



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

y, por tanto, no choca con el carácter libre al que hacen referencia las normas convencionales consultadas y la Carta Política. En fin, que una disposición normativa que introduzca un sistema de votación desprovisto de mecanismos de coacción en la materialización del voto es, sin lugar a dudas, conforme a la Constitución.

## **5. La confidencialidad: el voto es secreto**

75. Que la confidencialidad —o bien, el carácter secreto del voto— sea el último aspecto medular del núcleo esencial del derecho al sufragio mediante el voto no hace a este factor menos importante que los analizados antes. Todo lo contrario, reafirma la manifiesta protección constitucional proporcionada a este derecho ciudadano fundamental. Este elemento —lo secreto del voto— comporta, sin dudas, *“una conquista democrática cuyo objetivo es evitar todo tipo de presiones sobre los votantes<sup>128</sup>”*, quienes ejercen este derecho *“en el anonimato y no permite a nadie conocer la escogencia del elector<sup>129</sup>”*.

76. Es, en ese mismo orden, una garantía para *“asegurar que [el voto] será una expresión libre de la voluntad del elector, quien podría sentirse coartado en el supuesto de que fuese posible conocer, sin su consentimiento, el sentido de su voto<sup>130</sup>”*. Vale aclarar que la vigencia de este componente medular del contenido esencial del derecho al sufragio no contradice ni excluye la posibilidad de que el elector decida *motu proprio* revelar su voto una vez se encuentre fuera de las inmediaciones del colegio electoral donde le corresponda sufragar, conforme al artículo 227 de la ley número 15-19, orgánica de régimen electoral<sup>131</sup>. Es su opción

---

<sup>128</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 469.

<sup>129</sup> *Ibíd.*

<sup>130</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 93.

<sup>131</sup> “Artículo 227.- Secreto del voto. El secreto del voto es, a la vez, un derecho y un deber para el elector. A nadie le es lícito, bajo ningún pretexto, excepto a la persona que le ayude a prepararlo, cuando así lo permita esta ley, averiguar por cuáles candidatos o en qué sentido ha votado. Tampoco le está permitido al elector exhibir, de modo alguno, la boleta con que vote, ni hacer ninguna



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

decir por quien o quienes ha sufragado, dentro de los términos de la ley. Lo que no se debe —ni se puede— es obligar al elector a revelar su elección; ya que se estaría afectando este elemento esencial y, con ello, reduciendo la vigencia constitucional del derecho al sufragio.

77. En este sentido, los contextos en los que se configuran mejor los rasgos de confidencialidad en el ejercicio del voto durante una contienda electoral son, según Jorge Prats,

*la existencia de una cabina electoral que impida que los demás adviertan por quienes vota el elector; la uniformidad de los diferentes modelos de boletas electorales; el uso de sobres para introducir la boleta; la introducción de la boleta en la urna por el propio elector; y el depósito de las boletas en una urna sellada*<sup>132</sup>.

78. Entonces, una normativa que introduzca un sistema particular de votación pero que no despoja al voto de su carácter secreto, tampoco podría, en consecuencia, contradecir el contenido o núcleo esencial del derecho al sufragio y, por ende, al menos en lo que al ejercicio de esta prerrogativa fundamental ciudadana, no devendría —no podría devenir— en inconstitucional. La inconstitucionalidad por estos motivos se apercebiría en caso de que la referida normativa requiriera que el voto se hiciera público y se obligare al elector a revelar su contenido.

79. El análisis anterior nos lleva a estimar que toda disposición normativa que afecte alguno de estos componentes medulares del contenido esencial del derecho al sufragio, en los términos que hemos descrito, devendría en inconstitucional. Ahora bien, cuando la disposición normativa introduzca un sistema particular de votación

---

manifestación que signifique violar el secreto del voto”. Ley número 15-19, orgánica de régimen electoral, del 18 de febrero de 2019, publicada en Gaceta Oficial número 10933, del 20 de febrero de 2019, p. 72.

<sup>132</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 469.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

que no desnaturalice alguna de estas características del derecho a sufragar mediante el voto, habría que, forzosamente, concluir en que este derecho no se ve afectado en su núcleo esencial y, en consecuencia, la norma sería conforme con la Carta Política.

80. Ahora, tras verificar todos y cada uno de los aspectos que comprenden el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio, ejercido este mediante el voto, analizaremos la constitucionalidad del sistema de votación preferencial con arrastre en la República Dominicana.

### **III. BREVES NOTAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL VOTO PREFERENCIAL CON ARRASTRE DENTRO DEL SISTEMA ELECTORAL DOMINICANO**

81. De entrada, conviene dejar por sentado que las puntualizaciones aquí esbozadas, en cuanto a la constitucionalidad del voto preferencial con arrastre en la República Dominicana, se hacen a partir de la confrontación de la norma que lo implementó con la vigencia de los componentes medulares del contenido o núcleo esencial del derecho fundamental al sufragio mediante el voto.

82. El sistema electoral dominicano es abierto, en la medida que el constituyente le ha permitido tanto al legislador (artículos 74.2 y 77 constitucionales) como a la Junta Central Electoral (artículo 212 constitucional), regular aspectos ligados a las elecciones —en este caso del nivel congresual—, acorde a la voluntad política del soberano: el pueblo dominicano. Esto, sin comprometer el contenido o núcleo esencial de los derechos que orbitan en el régimen electoral.

83. Es preciso recordar que, dentro del marco admitido en la Carta Política para la regulación del derecho fundamental al sufragio mediante el voto, existe una diversidad de modelos de votación que pueden adoptarse —incluso en el nivel





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

congresual—, siempre y cuando se mantenga incólume la esencia del derecho a ejercer el voto; tal y como fue reconocido por este colegiado constitucional en la sentencia TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, citada *ut supra*.

84. Uno de ellos es el voto preferente o preferencial. Este comporta

*una modalidad de votación que permite al elector escoger quienes ocuparán los primeros lugares en las listas de candidaturas o nóminas que presentan los partidos políticos. Dicho de otra manera, mediante el voto preferente el elector puede manifestar su preferencia política y obviar la rigidez de las nóminas partidarias*<sup>133</sup>.

85. Este sistema de votación se introdujo al ordenamiento jurídico dominicano con la promulgación de la ley número 157-13, que establece el voto preferencial para la elección de diputados y diputadas al Congreso Nacional, regidores y regidoras de los municipios y vocales de los distritos municipales<sup>134</sup>. Algunas de las razones que motivaron la adopción de esta normativa se encuentran esbozadas en los “considerandos” que justifican las cláusulas que lo regulan. Veamos las más relevantes:

*CONSIDERANDO PRIMERO: Que constituye una necesidad dotar al país de una normativa que instituya el sistema de voto preferencial que le permita a los electores la opción a elegir el candidato o candidata de su preferencia.*  
(...),

*CONSIDERANDO QUINTO: Que el voto preferencial propicia que los partidos políticos sometan a la consideración del electorado a aquellos*

<sup>133</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Diccionario Electoral*, Tomo II, Tercera Edición (San José: IIDH, 2018), p. 1216.

<sup>134</sup> En lo adelante nos referimos a ella por su nombre completo o por ley número 157-13.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

*miembros de las organizaciones que pudiesen garantizar la verdadera representación de las comunidades y por ello la representación ante el Congreso Nacional. (...),*

*CONSIDERANDO SÉPTIMO: Que el voto preferencial es aquel por medio del cual el elector escoge al candidato de su preferencia dentro de las listas cerradas y desbloqueadas.*

*CONSIDERANDO OCTAVO: Que el voto preferencial permite, debido al desbloqueo de las listas de candidatos, la posibilidad de que los ciudadanos puedan elegir el o la representante que considere factible, lo que favorece la participación de las mujeres y otros grupos sociales en la política<sup>135</sup>.*

86. Los términos concretos en que se encuentra instituido el sistema de voto preferencial los expone el artículo 1 de la citada ley número 157-13. Su contenido es el siguiente:

*Establecimiento voto preferencial. Se instituye el sistema de voto preferencial para la elección de diputados y diputadas al Congreso Nacional, los regidores y regidoras de los municipios y los vocales de los distritos municipales.*

*Párrafo I.- Para los fines de esta ley, el voto preferencial es aquel que se realiza por medio de listas cerradas y desbloqueadas, lo que permite que el elector escoja al candidato o la candidata de su preferencia sin importar la posición que tenga en la lista propuesta por el partido político.*

---

<sup>135</sup> Ley número 157-13, que establece el voto preferencial para la elección de diputados y diputadas al Congreso Nacional, regidores y regidoras de los municipios y vocales de los distritos municipales, promulgada el 27 de noviembre de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

*Párrafo II.- (Transitorio). El voto preferencial de regidores y regidoras de los municipios y los vocales de los distritos municipales, se aplicará para las elecciones del año 2020<sup>136</sup>.*

87. Sobre la forma de elección se pronuncia el artículo 2 de la ley número 157-13, indicando:

*Para la elección de los diputados y diputadas en las circunscripciones electorales establecidas, el ciudadano podrá votar por un(a) candidato(a) determinado(a), marcando el recuadro con la foto del mismo(a) y si es por el partido o agrupación política, con solo marcar el recuadro con el emblema y/o las siglas del mismo, estableciéndose que en este caso el voto emitido no favorecería a ningún candidato en particular y, en consecuencia, será sumado a la totalidad de votos obtenidos por el partido de que se trate.*

88. Y su párrafo, que es donde queda esbozado el voto preferencial con arrastre —ese que comporta el eje de estas páginas—, indica:

*Cuando el elector decide marcar la fotografía del candidato o la candidata a diputado(a) de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste(a) y por ende al candidato(a) a senador(a) de dicho partido<sup>137</sup>.*

89. El voto preferencial —con o sin arrastre—, en consecuencia, puede llevarse a cabo en certámenes electorales que tengan tanto listas abiertas como listas cerradas y desbloqueadas —. En el segundo supuesto —el de las listas cerradas y desbloqueadas, que es el implementado por nuestra ley número 157-13—<sup>138</sup>, el

<sup>136</sup> Ley número 157-13 del 27 de noviembre de 2013.

<sup>137</sup> Ley número 157-13 del 27 de noviembre de 2013.

<sup>138</sup> Las listas cerradas y desbloqueadas son aquellas en que: “Los partidos presentan la nómina de candidatos pero el sistema electoral autoriza a los electores a indicar su preferencia por alguno o algunos, reordenándolos en la nómina. El elector no puede



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elector puede declarar su preferencia por un candidato a diputado dentro del catálogo de aspirantes propuestos por el partido político. Se considera, entonces, que con esto se le brinda al elector la opción de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién prefiere para representar al partido. De ahí que, en consecuencia, el voto preferente sea el código para desbloquear las listas cerradas y, al mismo tiempo, habilite un umbral distinto, pero no menor o ínfimo frente a otro tipo de sistema de votación, de soberanía popular y democracia<sup>139</sup>.

90. A nivel comparado existe una encendida polémica sobre la aplicación del sistema de votación preferencial. En efecto, existen posiciones encontradas, lo mismo favorecedoras que detractoras de su acogida dentro de un orden constitucional contemporáneo. Las primeras consideran que su uso robustece el vínculo de representación política entre el elector y el candidato, empodera al ciudadano y genera apertura a la democracia, cualificándola, fortaleciéndola. En cambio, las segundas afirman que este *“conlleva al encarcelamiento del proceso electoral, no implica una mayor ni una mejor representatividad, debilita la institucionalización de los partidos (transfuguismo político y democracia interna), facilita la atomización parlamentaria, personaliza la política, demanda mayor pericia de los electores, instaura una logística electoral agravada y eventualmente riñe con paridad y cuota de género”*<sup>140</sup>.

91. Ahora bien, independientemente de lo más o menos factible y plausible que pueda resultar en la práctica político-electoral este particular sistema de votación, se impone reconocer que el mismo es constitucional, siempre que dicho análisis se realice desde la óptica que hemos venido usando en este voto, la que aboga por la

---

eliminar —tachar— ni agregar candidatos, solo está autorizado a modificar el orden de la nómina”. En: *Diccionario Electoral*. Ob. Cit. p. 661.

<sup>139</sup> Cfr. *Diccionario Electoral*. Ob. Cit. p. 1217.

<sup>140</sup> Cfr. *Diccionario Electoral*. Ob. Cit. p. 1218.



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

preservación del contenido o núcleo esencial del derecho fundamental a sufragar mediante el voto democrático. De ahí que dicha normativa tenga solvencia suficiente para convivir con los postulados que sustentan el derecho fundamental a ejercer el sufragio mediante el voto. Lo mismo ocurre con la cláusula que prevista en el párrafo del artículo 2 de la ley número 157-13 —declarada inconstitucional por este colegiado constitucional— en cuanto al voto preferencial con arrastre a favor de los candidatos a senadores, tras la elección de uno de los diputados que figuren en la lista cerrada y desbloqueada suministrada por la agrupación, movimiento o partido político.

92. La puesta en funcionamiento del sistema de votación preferencial con arrastre, en el que un senador queda automáticamente beneficiado por la elección de cualquiera de los diputados que figuren en su misma lista, implica una limitación legítima al ejercicio del derecho al sufragio; y lo es en tanto que no compromete ninguno de los componentes del núcleo o contenido esencial del derecho a ejercer el sufragio mediante el voto.

93. Este Tribunal Constitucional, sobre el particular, ha dictado varios precedentes que trazan pautas nodales de cara al robustecimiento de la constitucionalidad de este peculiar sistema de votación. Ahora, sucintamente, nos referiremos a estas decisiones.

**A. Breve análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia**

94. En los párrafos que siguen, recogemos y comentamos, muy sucintamente, los presupuestos más interesantes —por su relación con el contenido de este voto— de las sentencias TC/0031/13, TC/0170/13 y TC/0145/16. Estas decisiones contienen importantes consideraciones que aportan claridad en cuanto a la definición del

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

contenido preciso de los elementos que comportan el núcleo esencial del derecho fundamental al sufragio, mediante el voto, y su preservación mediante el peculiar sistema de votación preferencial con arrastre, instaurado, específicamente, en el párrafo del artículo 2 de la ley número 157-13.

**1. La sentencia número TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013**

95. En esta decisión el Tribunal Constitucional rechazó una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 86 de la ley electoral número 275-97, promulgada el 21 de diciembre de 1997<sup>141</sup>. Allí, entre otras cosas importantes, este colegiado dijo:

*7.8. Que, por lo antes expuesto, este Tribunal Constitucional ha podido arribar al criterio de que el artículo 86 de la Ley Electoral No. 275-97, del veintiuno (21) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997), y sus modificaciones, no es contrario a la Constitución de la República, por cuanto no se constata que el derecho a elegir ha sido sometido a limitaciones más allá de lo razonable o que despojen al titular del derecho de la necesaria protección. Muy por el contrario, el derecho al voto personal, libre, directo y secreto permanece efectivamente garantizado.*

---

<sup>141</sup> Ley Electoral número 275-97, promulgada el 21 de noviembre de 1997. Su artículo 86 reza de la manera siguiente: “CLASIFICACIÓN. Se entiende por elecciones ordinarias aquellas que se verifican periódicamente en fechas previamente determinadas por la Constitución. Se denominan elecciones extraordinarias, las que se efectúen por disposición de una ley o de la Junta Central Electoral, en fechas determinadas de antemano por preceptos constitucionales para proveer los cargos electivos correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones, de acuerdo con la ley o para cualquier otro fin.

Se entenderá por elecciones generales las que hayan de verificarse en todo el territorio de la República. Se entenderá por elecciones parciales, las que se limiten a una o varias divisiones de dicho territorio.

Se denominará nivel de elecciones el que contienen candidaturas indivisibles o no fraccionables en sí mismas. El nivel presidencial se refiere a la elección conjunta del presidente y del vicepresidente de la República. El nivel provincial, se refiere a la elección conjunta de senadores y diputados. El nivel municipal se refiere a la elección conjunta de síndicos, regidores y sus suplentes”. Esta norma fue derogada con la entrada en vigor, el 18 de febrero de 2019, de la ley número 15-19, orgánica del régimen electoral.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).





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

7.9. *En este orden de ideas, cabe señalar que la accionante confunde la naturaleza y el alcance del voto directo. **El voto directo es aquel que ejerce el ciudadano sin ninguna intermediación cuando expresa su preferencia electoral por uno de los candidatos de acuerdo con los niveles de elección previstos** en la Ley Electoral No. 275-97. Lo anterior significa que el presidente será elegido por el voto directo, que se materializa a través del sufragio personal, libre, directo y secreto, de tal suerte que dicha pieza legislativa resulta acorde con la Constitución de la República. En cambio, el voto indirecto supondría la elección de representantes para que éstos a su vez sean los electores de determinados cargos electivos, verbigracia como ocurre en la elección presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica. En tal virtud, resulta imperativo señalar que el voto indirecto no está contemplado para cargos electivos en la República Dominicana, **pudiendo concluirse que en nuestro ordenamiento jurídico todos los cargos electivos son el producto del voto directo de cada ciudadano, el cual es convocado a la conformación de las asambleas electorales al término de cada período electivo**<sup>142</sup>.*

96. Este precedente es un claro referente de la correcta y verdadera dimensión que ostenta el carácter *directo* del voto como elemento medular del contenido esencial del derecho al sufragio, a saber: que el voto directo se materializa cuando el elector es quien se apresta a seleccionar el o los candidatos de su preferencia sin la participación de intermediarios o delegados electorales. Esta acepción, contenida en el Texto Fundamental y asumida expresamente por este colegiado, es, a nuestro juicio, la única razonablemente posible. La que sustenta la decisión reiterada por la sentencia de la cual disentimos es una acepción sustancialmente diferente a la señalada en este párrafo. En esa sentencia —de la cual también disentimos—, se entiende por voto directo aquel que permite al sufragante elegir a un candidato para

---

<sup>142</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0031/13, dictada el 15 de marzo de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un cargo de elección popular de un grupo, movimiento o partido político y a otro de otro ente político diferente. Nos parece, con todo respeto, que tal no es la acepción doctrinal ni jurisprudencial que ha tenido vigencia usualmente, lo mismo en el plano internacional que, como hemos visto antes, en el plano nacional. Nos parece una acepción que, con todo y sus tintes democratizadores, resulta incorrecta.

97. Aunque allí, en la sentencia TC/0031/13, se atacó, ciertamente, lo relativo al escenario correspondiente a las elecciones del nivel presidencial —no del nivel congresual, como en la especie— el discurso es semejante en cuanto al supuesto de violación o contradicción a la Carta Magna que se ha invocado. De ahí que, necesariamente, nos cuestionemos: ¿Es violatorio el ejercicio del sufragio con la “limitación” del voto mediante un sistema de votación preferente? ¿El voto preferente con arrastre rompe, acaso, con alguno de los componentes medulares que prevé la Carta Política en su artículo 208 para ejercer el sufragio?

98. Para responder estas interrogantes llegamos, inevitablemente, al ámbito de la teoría del contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales y al de las reservas de ley previstas en los artículos 74.2 y 77 de la Constitución dominicana; pues esas “limitaciones” que introduce el voto preferente con arrastre, que algunos consideran como “lesivas” a algunos de los componentes medulares del núcleo esencial del derecho al sufragio —específicamente, al *voto directo* y al *voto libre*—, no llegan a ser lo suficientemente irracionales, irrazonables, injustas o dañinas para comprometer negativamente la esencia del susodicho derecho fundamental ciudadano a ejercer el sufragio mediante el voto.

99. De hecho, el modelo de votación preferencial con arrastre instaurado con la ley número 157-13, en nada contradice la Carta Política ni, mucho menos, limita el derecho a elegir de nuestros ciudadanos. Sobre esto volveremos más adelante al esbozar las cavilaciones que nos han llevado a colegir que todos y cada uno de los



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

componentes del núcleo esencial del derecho a sufragar mediante el voto se encuentran salvaguardados dentro de dicho sistema de votación particular.

## **2. La sentencia número TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013**

100. Este caso también trató de un control de la constitucionalidad abstracto de una norma jurídica de carácter general. En concreto se atacó, vía la acción directa de inconstitucionalidad, la resolución número 74/2010 dictada, el 29 de octubre de 2010, por la Junta Central Electoral (JCE)<sup>143</sup>, para dejar sin efecto la modalidad de voto preferencial y establecer el uso de listas de candidaturas cerradas y bloqueadas para la elección de diputados al Congreso Nacional. Allí, para rechazar las pretensiones del accionante, entre otras cosas importantes, se dijo:

*9.1.4. La Junta Central Electoral (JCE), al disponer en la referida Resolución núm. 74-2010, de fecha veintinueve (29) de octubre de dos mil diez (2010), la eliminación del voto preferencial o sistema de votación de listas abiertas y bloqueadas, e implementar, para la elección de los diputados al Congreso Nacional, la modalidad de las listas cerrada y bloqueadas, no sólo asumió facultades competenciales que constitucionalmente le corresponden, sino que con la elección de dicha modalidad, no transgredió las condiciones del sufragio para la elección de los legisladores exigidas por el artículo 77 de la Constitución de la República, en cuanto al sufragio universal y directo. En efecto, por sufragio universal se entiende que todos los ciudadanos tienen derecho en igualdad de condiciones al ejercicio del voto, salvo los casos de*

---

<sup>143</sup> Esta resolución dispuso lo siguiente: “PRIMERO: ELIMINAR la modalidad de voto preferencial utilizado para la elección de los diputados al Congreso Nacional en las Elecciones Congresionales y Municipales de los años 2002, 2006 y 2010, mecanismo éste que fue establecido por la Junta Central Electoral mediante las Resoluciones números 5/2001, de fecha dos (2) de julio de dos mil uno (2001); 06/2005, de fecha veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005); y, 06/2009, de fecha catorce (14) de mayo de dos mil nueve (2009), respectivamente, cuyos efectos y consecuencias han sido reconocidos como negativos para el sistema de partidos, ya que han afectado la democracia interna de los mismos. SEGUNDO: ESTABLECER el uso de listas de candidaturas cerradas y bloqueadas, para la escogencia de las diputadas o diputados al Congreso Nacional en representación de los dominicanos en el exterior, en las elecciones que tendrán lugar el tercer domingo del mes de mayo del año 2012”.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

*suspensión y pérdida de ciudadanía constitucionalmente señalados (Art. 23 y 24, respectivamente, de la Constitución de la República). El sufragio universal fue implementado en la República Dominicana a partir de la reforma constitucional de mil novecientos cuarenta y dos (1942) (Art. 9 y 10) que reconoció a la mujer el derecho al voto; **mientras que el sufragio directo, significa que el votante elige a su representante sin la interposición de un intermediario o delegado electoral que seleccione finalmente al candidato, tal y como funciona en el sistema electoral norteamericano. Este sistema indirecto fue erradicado en el país a raíz de la reforma constitucional de mil ochocientos cincuenta y ocho (1858) (Art. 123).***

*9.1.5. **La modalidad del voto por listas cerradas y bloqueadas, mediante la cual el votante elige a los candidatos a diputado presentados en una lista o propuesta electoral del partido político de su preferencia, no transgrede en modo alguno, ni la universalidad ni el carácter directo del sufragio establecido en el artículo 77 de la Ley Fundamental, pues el elector, habilitado para votar, accede al voto sin restricciones de ninguna clase ya que sólo le basta la condición de ciudadano y su inscripción en el padrón electoral, independientemente de su sexo, credo religioso, raza o condición social (sufragio universal); a su vez, elige a sus representantes a la cámara baja del Congreso Nacional sin intermediación de ningún delegado especial que elija finalmente al candidato (sufragio directo); razón por la cual procede desestimar el presente medio de inconstitucionalidad planteado por improcedente y mal fundado<sup>144</sup>.***

101. Esta sentencia deja bastante claro que el sistema electoral dominicano puede mutar dentro de la esfera que le permite la Constitución. Esta esfera, en lo inherente al derecho fundamental al sufragio, reiteramos, se encuentra supeditada a la

---

<sup>144</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0170/13, dictada el 27 de septiembre de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

preservación de los componentes medulares del voto; en este sentido, tanto el legislador como la Junta Central Electoral (JCE) gozan de la aptitud constitucional para variar el modelo o sistema de votación, en virtud del cual se elegirán tanto los candidatos a la Cámara de Diputados como al Senado de la República, por el que consideren —en términos socio-políticos— más pertinente.

102. Tanto así, que en el precedente de referencia se reconoce que el traspaso de un modelo de votación que contempló el sistema de votación preferencial con listas abiertas y bloqueadas<sup>145</sup> a uno con listas cerradas y bloqueadas<sup>146</sup> —nótese, más agravado— es constitucional, dada la maleabilidad del sistema electoral.

103. Entonces, bajo esta lógica es posible inferir que si el Tribunal Constitucional reconoció en la sentencia comentada —TC/0170/13— que el voto preferencial con listas cerradas y bloqueadas es constitucional, mal podría este órgano supremo de justicia constitucional inferir con posterioridad —como hace en la sentencia que sirve de fundamento a la decisión objeto de este voto disidente— que el voto preferencial con arrastre sustentado en listas cerradas y desbloqueadas es inconstitucional por afectar el carácter *universal, libre y directo* del derecho a ejercer el sufragio mediante el voto.

### **3. La sentencia número TC/0145/16 del 29 de abril de 2016**

104. Por último, este caso —al igual que los anteriores— versó sobre una acción directa de inconstitucionalidad promovida contra una normativa que regulaba aspectos ligados al ejercicio del derecho a sufragar mediante el voto. En concreto se atacó el contenido de la resolución número 5/2015 emitida, el 5 de julio de 2015, por

---

<sup>145</sup> Este fue el sistema de voto preferencial que se encontraba vigente hasta que fue eliminado por la resolución número 74/2010 emitida, el 29 de octubre de 2010, por la Junta Central Electoral (JCE).

<sup>146</sup> Este fue el sistema de voto preferencial que sustituyó al sistema de listas abiertas y bloqueadas, eliminado por la resolución número 74/2010 emitida, el 29 de octubre de 2010, por la Junta Central Electoral (JCE).

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



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

la Junta Central Electoral (JCE)<sup>147</sup>, sobre votación en los distritos municipales. Allí, también, para rechazar las pretensiones del movimiento político accionante este colegiado, recordando su sentencia TC/0170/13, dijo:

*9.2.2. Es necesario precisar, en lo que concierne a este particular, que **no existe un sistema universal y único de votación, por lo que cada Estado puede adoptar cualquiera de los sistemas usualmente instituidos en los regímenes democráticos del mundo occidental.** En ese sentido, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), lo siguiente: (...) **no existe un sistema universal y único de votación bajo el cual los estados deban regular el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido, subsistiendo diversos modelos de votación asumidos por los distintos países, debiéndose respetar en todo caso, al momento de elegir un sistema determinado, los estándares exigidos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, respecto de los principios del sufragio: universalidad, igualdad y secretividad.** (...),*

*9.2.3. De esta jurisprudencia se desprende que **la Constitución señala las condiciones invariables del voto que debe observar todo modelo de votación implementado (personal, libre, directo y secreto), así como la autoridad competente para determinar el modelo de votación a implementar (la Junta Central Electoral).** Además, nuestra Carta Magna señala en su artículo 201,*

---

<sup>147</sup> Esta resolución dispuso, entre otras cosas, lo siguiente: “SEGUNDO: DISPONER, al tenor de lo que establece la Ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios, que las candidaturas correspondientes a los distritos municipales figuren en la boleta del municipio correspondiente. Por lo tanto, el sistema de votación a implementarse para el nivel municipal consistirá en la elección simultánea de las autoridades de los municipios y las autoridades de los distritos municipales. (...) PÁRRAFO II: Corresponderá a los (as) electores (as) del distrito municipal escoger a las autoridades de su demarcación correspondiente, es decir, director/a, subdirector/a y vocales, así como el alcalde/sa, vicealcalde/sa, regidores y suplentes, del municipio al que pertenezca el distrito municipal. (...) CUARTO: Los votos obtenidos por un partido o agrupación política en un distrito municipal les serán computados a las candidaturas a director/a, subdirector/a y vocales presentadas en esa demarcación y no serán computables a las candidaturas que ese partido o agrupación política haya presentado en otros distritos municipales. PÁRRAFO I: Los votos obtenidos por un partido o agrupación política en un distrito municipal les serán computados a las candidaturas para alcalde/sa, vicealcalde/sa, regidores y suplentes del municipio al cual corresponde ese distrito municipal”.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).





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

*párrafo II, en lo concerniente a los gobiernos locales, que las distintas autoridades electivas en el nivel municipal (alcalde, alcaldesa, regidores y suplentes, directores, subdirectores y vocales de las juntas de distritos municipales) “serán elegidos cada cuatro años por el pueblo de su jurisdicción en la forma que establezca la ley”, por lo que se instituye en la forma de elección de estas autoridades un principio de reserva de ley en cuanto a la forma de su elección, correspondiéndole a la JCE regular aquellos aspectos del régimen electoral municipal que el legislador no regule, pues dispone de un poder reglamentario constitucional que en todo caso no puede colidir con los aspectos electorales regulados por ley.*

*9.2.4. En ese sentido, la Ley núm. 176-07, sobre municipios, de dos mil siete (2007), establece en su artículo 81: El director y los vocales de cada uno de los distritos municipales son electos por cuatro años en las elecciones congresionales y municipales por el voto directo de los(as) munícipes inscritos en ese distrito municipal, dentro de la boleta correspondiente a las candidaturas municipales del municipio al cual pertenecen... Párrafo I: Los candidatos serán presentados por cada uno de los partidos políticos postulantes o movimientos autorizados en la boleta de las candidaturas a síndicos y regidores del municipio al cual pertenezca dicho distrito municipal. Es decir, la propia ley de municipios establece que las autoridades electivas del distrito municipal serán elegidas en la misma boleta que las autoridades del municipio al cual pertenecen, por lo que la JCE, al momento de reglamentar este nivel de elección, no puede establecer boletas separadas, pues la propia ley se lo impide y, por tanto, debe buscar una modalidad de votación que satisfaga este requerimiento legal y es en ese contexto donde se plantea la fórmula del doble voto simultáneo que permite al elector del distrito municipal votar en una misma boleta por las autoridades del*



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

municipio y las de su distrito, que conformarán su gobierno local en el siguiente período constitucional.

9.2.5. El doble voto simultáneo es un sistema de votación propio de las listas cerradas y bloqueadas, mediante el cual el elector elige una de las propuestas de candidaturas de las agrupaciones políticas participantes en un proceso electoral; el elector sufraga por la lista de candidatos, no por un candidato en particular. Esta modalidad del doble voto simultáneo está instituida en países democráticos del sistema interamericano, como Argentina, Honduras y Uruguay. Es la fórmula usada en el país para la elección en el nivel congresual y municipal, desde las elecciones generales de dos mil diez (2010).

9.2.6. Esta fórmula del doble voto simultáneo **no transgrede tampoco las condiciones del ejercicio del voto establecidas en el artículo 208 de la Constitución dominicana, en cuanto a que el mismo debe ser libre y directo.** El Tribunal estableció en su Sentencia TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), que “el sufragio directo, significa que el votante elige a su representante sin la interposición de un intermediario o delegado electoral que seleccione finalmente al candidato, tal y como funciona en el sistema electoral norteamericano”. El sistema de votación municipal establecido en la Resolución núm. 05/2015, de la Junta Central Electoral, **no impide que el votante, al ejercer el sufragio, elija directamente y sin intermediarios la propuesta de candidatos municipales de su predilección, pues escoge directamente entre las distintas listas de candidaturas municipales que ofrecen las agrupaciones políticas reconocidas.** Por otra parte, **por “voto libre” se entiende aquel sufragio que ejerce un ciudadano, conforme al sistema de votación regularmente instituido por un Estado determinado, en el que éste elige con plena libertad y sin coacción de ningún tipo, el candidato o propuesta de candidatura de**



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

**su predilección. No se debe confundir, en ese sentido, la libertad del voto, con el alcance del voto, pues se trata de dos cuestiones diferenciadas. El alcance del voto lo determina el modelo electoral instituido, mientras que la libertad del voto es el derecho de todo elector de elegir libremente entre varias propuestas electorales.**<sup>148</sup>

105. Aunque el contexto de lo resuelto en esta sentencia se refiere al nivel municipal de las elecciones, no al congresual ni al presidencial, introduce nociones generales aplicables a todo el sistema electoral dominicano. En tal sentido, en esta decisión —TC/0145/16— se precisa que el *doble voto simultáneo*<sup>149</sup> es propio de los sistemas de votación preferencial con listas cerradas y bloqueadas y no representa riesgo alguno para la estabilidad de ninguno de los componentes axiales del contenido o núcleo esencial del derecho fundamental a sufragar.

106. Por tanto, si bien es cierto que el doble voto simultáneo regido por listas cerradas y bloqueadas para el nivel municipal —en el que concurren dos órganos complementarios entre sí, a saber: el Concejo de Regidores y la Alcaldía, de acuerdo al artículo 201 constitucional<sup>150</sup>— es conforme con el contenido esencial del voto previsto en el artículo 208 de la Carta política; también es cierto que la aplicación de un régimen similar, mediante el voto preferencial con arrastre regido por listas cerradas y desbloqueadas para elegir a los miembros del Congreso Nacional,

---

<sup>148</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0145/16, dictada el 29 de abril de 2016.

<sup>149</sup> Esta es una modalidad de sufragar que amplía la libertad del elector al posibilitar al ciudadano poder elegir simultáneamente por un partido o lema y, además, por un candidato o lista de candidatos. En efecto, cada elector da dos votos, uno a favor de su partido político poniendo en la lista el lema adoptado por la agrupación electoral —lo cual justifica sistemas de votación preferencial como el que introduce el arrastre a favor de los senadores— y otro a favor de los candidatos de su preferencia. Todo el mecanismo de este sistema descansa, en efecto, sobre la respuesta fiel a los sentimientos y motivos que determinan la conducta del electorado en el ejercicio del derecho político fundamental al sufragio; pues estos ejercen el voto teniendo en cuenta, en primer lugar, el triunfo de su partido o de sus ideas, y después de los candidatos de su preferencia. Cfr. FRANCO CUERVO, Juan José. “El derecho humano al voto”. *Colección de textos sobre Derechos Humanos* (2016), p. 41.

<sup>150</sup> *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 112. Dicho texto reza: “Gobiernos locales. El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios están cada uno a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tampoco intercede con los elementos que configuran el contenido o núcleo esencial del derecho ciudadano fundamental a sufragar mediante el voto.

107. Además, como hemos referido ya, la incorporación —mediante una ley— de un sistema de votación particular que incluye limitaciones o ampliaciones al derecho fundamental al sufragio, sin afectar su médula, está permitida por las reservas legales formuladas en los artículos 74.2 y 77 de la Constitución dominicana.

108. En efecto, tal y como se percibe en este breve repaso al contenido de las sentencias TC/0031/13, TC/0170/13 y TC/0145/16, dentro de nuestro orden constitucional los elementos que conforman el contenido o núcleo esencial del derecho a ejercer el sufragio mediante el voto no se ven, en forma alguna, afectados por la norma que introdujo el sistema de votación preferencial con arrastre para la elección de diputados y senadores aspirantes al Congreso Nacional; por tanto, reiteramos, el párrafo del artículo 2 de la ley número 157-13 no es inconstitucional, al menos en lo inherente a su confrontación con los componentes esenciales del voto.

### **B. La teoría del núcleo esencial del derecho al sufragio vista en paralelo al sistema de votación preferencial con arrastre**

109. Como adelantábamos en párrafos anteriores, ahora nos dispondremos a cotejar cada uno de los componentes medulares del contenido o núcleo esencial del derecho a sufragar mediante el voto —a saber: el *voto universal*, el *voto personal*, el *voto directo*, el *voto libre* y el *voto secreto*— con el sistema de votación preferencial con arrastre introducido por la ley número 157-13, específicamente en el párrafo de su artículo 2, para esbozar cómo es que dicha disposición normativa convivía con la Carta Política sin socavar el tuétano del derecho que le asiste a los electores.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

115. En primer lugar, el *voto universal* —que, como dijimos, se ciñe a que toda persona que goce de los derechos de ciudadanía y no se encuentre impedida en su ejercicio puede, y debe, participar de la vida política de su nación mediante el sufragio activo—, no encuentra ningún obstáculo en el establecimiento de un sistema de votación preferencial con arrastre; pues todo el electorado que se presente a un certamen electoral confeccionado bajo este sistema de votación tiene la posibilidad de materializar su voto sin discriminación alguna —salvo aquellos que se encuentran exclusivamente impedidos por mandato constitucional—, sin problema alguno.

116. En segundo lugar, el *voto personal* —que, como indicamos, implica que la persona sobre quien recae la titularidad del derecho a sufragar sea quien se apersona al colegio electoral y vierta su voto en la boleta correspondiente, sin asistencia e intervención de terceras personas— tampoco encuentra complicación alguna con el establecimiento de un sistema de votación preferencial con arrastre; pues este último no genera un escenario en que el elector se vea impedido de vivir por sí mismo la experiencia de ejercer el voto sino que, todo lo contrario, habiendo comparecido personalmente tiene la opción de reordenar la nómina de los candidatos propuestos por el partido en arreglo a su preferencia, ya que se introducen listas cerradas pero desbloqueadas.

117. En tercer lugar, el *voto directo* —que, como hemos reiterado acaso neciamente, se refiere única y exclusivamente a que el voto plasmado por el elector sea el que se tome en cuenta para determinar la suerte del certamen electoral, sea el voto que se sume al conteo, contrario al *indirecto* en que el voto del elector se realiza a través de un intermediario o delegado electoral que es quien, al final, decide—, respecto del cual la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido bastante sólida, consistente y constante al reafirmar su acepción correcta, su alcance preciso. Por tanto, el hecho de que se implemente un sistema de votación con arrastre en que el diputado seleccionado por el elector automáticamente beneficie al senador del



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

mismo partido o lema, atendiendo a la lista cerrada y desbloqueada, no es óbice para que se mantenga salvaguardado el *voto directo*, pues el ciudadano elige por sí a los candidatos de su preferencia, no mediante un intermediario o delegado electoral.

118. En cuarto lugar, el *voto libre* —que, como venimos recalcando de manera categórica, implica que el elector no se vea constreñido, coaccionado, presionado para ejercer su derecho-deber fundamental a sufragar mediante el voto—, componente medular del contenido o núcleo esencial del voto que tampoco se encuentra reducido por la puesta en práctica de un sistema de votación preferencial con arrastre; pues esta metodología, lejos de obligar al ciudadano a ejercer el derecho a votar por un determinado candidato, le da la opción de manipular el orden de la lista cerrada y desbloqueada. Lo que sí debe quedar claro en cuanto a este elemento, en los términos en que lo hace nuestra sentencia TC/0145/16, es que, cuando hablamos del mismo, nos referimos a un concepto diferente del *alcance del voto*<sup>151</sup>, ya que este se debe exclusivamente al sistema de votación y la *libertad* a elegir, sin constreñimiento, entre las diversas ofertas presentadas por las agrupaciones, movimientos o partidos políticos.

119. En quinto lugar, el *voto secreto* que, como señalamos *ut supra*, implica que el voto del elector no sea de conocimiento público salvo que, guardando las formas previstas en la ley, tal sea su voluntad; esto, a fin de evitar, entre otras situaciones negativas, que el votante pueda ser objeto de presiones que puedan dislocar su intención, reducir su más íntima convicción, torcer su deseo. Un sistema de votación preferencial con arrastre, como el que es objeto de estos comentarios, no introduce

---

<sup>151</sup> El alcance del voto lo define el sistema de votación implementado en la ley que regula determinado certamen electoral. Basta, como muestra, dejar constancia de que el alcance del voto encuentra limitación legal —constitucionalmente válida— con el sistema de votación preferencial con arrastre en la medida de que el elector al elegir a un diputado de determinado lema o al lema *per se* beneficia al senador correspondiente a este lema. Esta situación no transgrede aspecto alguno del núcleo esencial del derecho a sufragar mediante el voto; sino que modula el alcance o dimensión del voto que puede ejercer el electorado en el certamen del nivel congresual.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ningún elemento que despoje al elector de la confidencialidad que ha de preceder a toda votación.

120. Por consiguiente, tras examinar todos y cada uno de los componentes medulares del contenido o núcleo esencial del derecho fundamental al sufragio en el marco del sistema de votación preferencial con arrastre implementado en el párrafo del artículo 2 de la ley número 157-13, somos del parecer de que la citada norma legal no contradecía la esencia del susodicho derecho fundamental ciudadano y, en consecuencia, es conforme con los artículos 77 y 208 de la Constitución dominicana.

110. Otra cosa es que, a partir de determinadas convicciones, a algunos les disguste —les parezca peor— ese sistema particular de votación, pero ese disgusto nunca será suficiente, por muy generalizado que pueda ser, para decretar —y reiterar— la inconstitucionalidad de una norma como la señalada en este párrafo. Para esto último se requiere que ella sucumba al *test del contenido esencial* de los derechos fundamentales, conforme lo estamos realizando, y ya resulta obvio que eso no es lo que ocurre aquí, sino que, por el contrario, la norma subsiste incólume a las acusaciones —infundadas— que se le formulan.

121. Dicho lo anterior, haremos algunas precisiones en cuanto al caso particular y nuestra posición al respecto.

#### **IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR**

122. Como hemos dicho, en la especie, no estamos de acuerdo con la decisión de la mayoría del Tribunal Constitucional en cuanto a reiterar la inconstitucionalidad de la resolución número 08-2019 dictada, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo de 2020.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

123. Esta decisión se encuentra fundamentada en los argumentos que textualmente transcribimos en el numeral 2 de este voto. Entonces, al no estar de acuerdo con lo allí previsto, pero compartir el manejo del Tribunal en cuanto a la aplicación del precedente e inadmitir la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata por cosa juzgada inconstitucional de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 45 de la LOTCPC, salvamos nuestro voto por los motivos que explicamos a continuación.

124. Las razones vertidas por la mayoría del Tribunal Constitucional para justificar la decisión de declarar la no conformidad con la Carta Política de la indicada resolución reiteran los términos utilizados, anteriormente, por el colectivo para declarar inconstitucional el sistema de votación preferencial con arrastre preceptuado en el párrafo del artículo 2 de la ley número 157-13. Estos términos, en consecuencia, revelan:

(i) Que el colegiado confunde el alcance del voto —abordado en la sentencia TC/0145/16—, cuyo marco de aplicación puede mutar —y muta— en arreglo al sistema de votación seleccionado por el legislador o la Junta Central Electoral (JCE), conforme a las reservas de ley y atribuciones que se desprenden de los artículos 74.2, 77 y 212 constitucionales; y, al mismo tiempo, ignorando la esencia genuina de los componentes medulares relativos al voto *universal, directo y libre* del derecho fundamental a ejercer el sufragio mediante el voto democrático.

(ii) Que el Tribunal Constitucional reitera un alcance distinto al que convencional, constitucional, legal y jurisprudencialmente —incluyendo su propia jurisprudencia— se le ha reconocido —desde el siglo diecinueve hasta la fecha— a los caracteres *universal, directo y libre* del voto; pues los dilata de una manera tal que desnaturaliza su esencia y, más aun, desconoce la índole de un sistema de votación legalmente instituido, conforme al principio de que no existe un único sistema de votación —sentencia TC/0170/13—.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esto se aprecia, por ejemplo, con las afirmaciones que se reiteran en la decisión en cuanto a que “*elegir separadamente al senador y a los diputados de su preferencia*” es la expresión de un *voto libre*; y se obvia —nueva vez—, sin embargo, que la elección por separado no supone un elemento que garantiza la libertad en el ejercicio del voto, ya que este elemento axial se debe a que el elector sufrague exento de cualquier mecanismo de coacción.

(iii) Que, aun cuando el fundamento de estas aseveraciones es garantizar un mayor margen de soberanía popular y democracia para permitir a la ciudadanía la opción de poder seleccionar candidatos de agrupaciones, movimientos y partidos políticos diferentes al momento de elegir a los candidatos a diputados y senadores, se equivoca el colegiado al considerar que la susodicha limitación que implanta el voto preferencial con arrastre transgrede tales elementos del núcleo esencial del derecho al sufragio; pues lo que hace es, como hemos dicho, delimitar el alcance del voto de acuerdo a las reservas legales previstas a tales fines en la Constitución y resguardando tales componentes medulares del contenido esencial del recitado derecho ciudadano fundamental.

125. Debemos resaltar que dentro de nuestro desacuerdo con la posición mayoritaria no objetamos lo plausible de la idea de democratizar, aún más, el derecho fundamental ciudadano a sufragar mediante el voto. Eso no lo cuestionamos. Ahora bien, como hemos visto ya, los motivos y la argumentación utilizada por la mayoría del colegiado constitucional para fundamentar la decisión empleada como marco de referencia para fundamentar la inconstitucionalidad ahora pronunciada, no alcanza los méritos, ni es suficiente, para demostrar la inconstitucionalidad del sistema de votación preferencial con arrastre. Y es, primordialmente, esto último lo que debe guiar nuestra actuación como jueces constitucionales al analizar una acción directa de inconstitucionalidad como la que se nos ha planteado.



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

126. Es, pues, ese manejo lo que criticamos en nuestra posición particular. El Tribunal debió advertir que no se verifica inconstitucionalidad alguna en cuanto a los componentes medulares del derecho fundamental a sufragar mediante el voto, al tiempo de respetar y fortalecer sus propios criterios vertidos en sentencias anteriores y que gozan de plena vigencia, citadas en este voto, a saber: las sentencias TC/0031/13, TC/0170/13 y TC/0145/16. Esto en virtud del principio de vinculatoriedad o *stare decisis* horizontal contemplado en el artículo 7.13 de la LOTCPC.

127. La decisión mayoritaria, por si fuera poco, mal interpreta e inobserva el contenido de los precedentes antedichos. Esto se aprecia en la medida de que en la decisión de la que ahora disentimos —y, primordialmente, en la que le sirve de sustento— no solo se desconoce el verdadero sentido de las nociones generales en materia electoral vertidas en los recitados precedentes, sino que también se incurre en una desnaturalización del alcance que se le ha conferido convencional, constitucional, legal y jurisprudencialmente —en decisiones anteriores de este colectivo constitucional— a los componentes medulares del voto democrático objeto de controversia, a saber: el *voto universal*, el *voto directo* y el *voto libre*, para de ahí reconocer una supuesta violación constitucional en realidad inexistente.

128. Y es que, en la especie, la violación al derecho fundamental a sufragar mediante el voto no existe, toda vez que el sistema electoral contemplado en nuestra Carta Política permite, al legislador y a la Junta Central Electoral (JCE), cambiar el modelo de votación siempre que se respete el “límite de los límites” o contenido esencial del derecho fundamental a ejercer el sufragio mediante el voto. De ahí que el susodicho derecho no se ve, en ninguno de sus elementos cardinales, afectado por el cambio realizado —mediante el sistema de votación preferencial con arrastre, regido por listas cerradas y desbloqueadas, previsto en la ley número 157-13— en el



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

método de votación para la elección de los candidatos a diputados y en beneficio de los candidatos a senadores pertenecientes al mismo lema o partido político.

129. En fin, nuestra posición estriba en que la mayoría del Tribunal Constitucional debió decantarse por reconocer la fuerza vinculante de sus propios precedentes, asentados en las sentencias TC/0031/13, TC/0170/13 y TC/0145/16, en virtud del principio del *stare decisis* horizontal y rechazar la acción directa de inconstitucionalidad presentada contra la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), para instituir el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo de 2020, ya que esta no vulnera el contenido o núcleo esencial del derecho fundamental a ejercer el sufragio mediante el voto.

130. Sin embargo, para el caso que en esta ocasión nos ocupa, hizo bien —aunque reiteramos que no compartimos el precedente que deroga la norma que introdujo el sistema de votación preferencial con arrastre— en declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por cosa juzgada constitucional en apego irrestricto a lo previsto en el artículo 45 de la LOTCPC y las disposiciones esbozadas en el precedente TC/0440/19, con el cual, reiteramos, no estamos de acuerdo.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**WILSON S. GÓMEZ RAMÍREZ**

Con el mayor respeto hacia la posición mayoritaria expresada en la sentencia por los demás magistrados que integran el Pleno de este Tribunal, y coherentes con la opinión externada y mantenida en las deliberaciones relativas a la presente sentencia, relativo a la indicada acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa,



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

ejercemos la facultad que nos reserva el artículo 186 de la Constitución de la República, y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, promulgada en fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), presentamos voto salvado con respecto a la decisión referida, en base a los argumentos que se exponen a continuación:

**I. ANTECEDENTES**

1.1. La decisión que motiva este voto salvado se relaciona con la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Ramírez Peguero y entre los fundamentos para impugnar la referida sentencia figuran los siguientes:

*GRAVEDAD Y SERIEDAD DE LA DENUNCIA. Esta denuncia es grave y seria pues la resolución No. 08-2019, hoy impugnada, vulnera a todas luces derechos y principios tan fundamentales como el derecho a elegir que gozan los ciudadanos de hacerlo de manera igualitaria y no discriminatoria como se pretende en la resolución de marras. Imposición que el hoy accionante entiende como una violación de sus derechos.*

*[...] el interés que asiste al Dr. Nelson Santana sobre la propiedad de sus honorarios profesionales, es un derecho fundamental, que no está en discusión, es un derecho fundamental firme, es un interés legítimo conculcado sobre el derecho de propiedad de los honorarios profesionales reconocidos por la sentencia civil No. 014 de fecha 22 de enero del 1998, por un monto de Quince Millones de Pesos (RD\$15,000,000.00), dictada por el Presidente de la Corte de Apelación de Montecristi, como tribunal de Alzada, y confirmada por la Suprema Corte de Justicia por Resolución No. 1252 de fecha 13 de agosto del 1998, ambas debidamente notificadas, por lo que el interés no*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*podría ser más legítimo, ni más fundamental el derecho Constitucional que le sirve de fundamento.*

### **VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA RACIONALIDAD**

*...Por la realidad de los hechos, cuando se pretende establecer que el acto de marras cumplió con todas las formalidades exigidas contrario a otras disposiciones asumidas en el caso como el de la especie ante las mismas situaciones planteadas, provocando su falta de razonabilidad la violación a los textos legales existentes a esos fines, textos que han sido totalmente distorsionado, afectando dicha decisión no solamente a la parte accionante en la presente acción directa en inconstitucionalidad, sino también a la propia Constitución de la República y sus leyes adjetivas, muy especialmente el artículo 208, constituyendo una aplicación arbitraria por parte de este organismo de sus poderes reglamentarios, los cuales, como todo poder se encuentra legal y constitucionalmente limitados por las garantías que hemos desarrollado en el presente escrito de inconstitucionalidad.*

## **II. FUNDAMENTOS Y ALCANCE DEL VOTO SALVADO**

2.1. Con ocasión de las deliberaciones con relación al caso que nos ocupa, sostuvimos nuestra posición tras considerar que, el artículo 185 de la Carta Suprema de la República Dominicana, se manifiesta con una claridad incontrovertible, y fue un deseo expreso e inequívoco del constituyente de la revisión y reforma constitucional de 2010, dejar por sentado quiénes estarían facultados para interponer la acción directa de inconstitucionalidad, procurando que al respecto no hubiere ningún tipo de dudas, sin dejar resquicio alguno para la interpretación; el canon constitucional no puede ser más categórico y preciso:



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 jurídicamente protegido (...).*

2.2. Nadie ignora que la legitimación procesal activa es una potestad resultante de una norma de carácter legal o constitucional; en la especie, donde se faculta a accionar en inconstitucionalidad, esta viene dada de la Constitución Política del Estado.

2.3. En nuestro caso, resulta menester que el ciudadano justifique un interés legítimo jurídicamente protegido para quedar habilitado para ejercer la acción directa de inconstitucionalidad; este fue el condicionamiento que para el ciudadano común instituyó el constituyente de 2010.

2.4. Resulta útil precisar que, todo condicionamiento que formula el legislador ordinario o el legislador en función de revisor del texto sustantivo o constituyente, ha de estar destinado a ser observado, estrictamente cumplido, en caso contrario se corre el riesgo de comprometer seriamente la seguridad jurídica.

2.5. La matrícula mayoritaria del Pleno del Tribunal Constitucional, reorientó la línea jurisprudencial que motiva este voto salvado, apoyándose en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad, establecidos en los numerales 1, 3, 4 y 9 de la Ley Orgánica núm. 137-11, así como en los preceptos constitucionales 2 y 7, que inspiran la soberanía popular y el Estado Social y Democrático de Derecho, respectivamente.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2.6. Sin embargo, nosotros consideramos que en el condicionamiento para que el accionante pueda atacar un acto mediante la acción directa, es decir, “un interés legítimo jurídicamente protegido”, es categórica, expresa, clara y precisa, jamás puede esta ser juzgada, como lo hizo la mayoría del pleno, como “vaga e imprecisa”.

2.7. A diferencia de la mayoría de los miembros del Pleno del Tribunal Constitucional, consideramos que la Asamblea Revisora de 2010 no procuró propiciar apertura popular para el caso de la acción directa de inconstitucionalidad, obrando en sentido contrario para el caso del amparo; por tanto, el numeral 1 del artículo 185 del texto supremo expresó con meridiana claridad quiénes pueden interponer dicha acción.

### **III. CONCLUSIÓN**

La naturaleza misma del presente caso nos lleva a concluir que la presente acción de inconstitucionalidad, incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de 17 de mayo 2020, dictada por la Junta Central Electoral en fecha 7 de mayo de 2019, en el caso que acreditar que era titular de un interés legítimo jurídicamente protegido; es decir, que los preceptos que se arguyen afectados de inconstitucionalidad le afectan de manera directa, razón por la cual ha de procurar que cesen sus efectos en lo que a ella concierne.

Todo lo expuesto nos conduce irremisiblemente a concluir, además, en que jamás el constituyente dominicano se propuso viabilizar una acción popular mediante el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad; en realidad, dicho constituyente obró en sentido contrario y tan solo quiso que imperara el espíritu y la letra del numeral 1 del artículo 185 de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

La posición jurisprudencial que el Tribunal Constitucional había consolidado debió ser mantenida, toda vez que las partes que habían accionado en inconstitucionalidad durante los más de siete años de existencia de funcionamiento de este colegiado, pudieron hacerlo exitosamente, bajo una singular manera que estuvo caracterizada por la flexibilidad, no obstante ello, manteniendo incólume lo que el constituyente había establecido de forma clara, precisa y estricta en el referido artículo 185 de la Carta Suprema.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

### **VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

#### **I. Breve preámbulo del caso**

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de 17 de mayo 2020, dictada por la Junta Central Electoral en fecha 7 de mayo de 2019.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2. El impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad de resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de 17 de mayo 2020, dictada por la Junta Central Electoral en fecha 7 de mayo de 2019, por considerar que viola los artículos 6, 22 acápite 1, 39 acápites 1 y 5, 68, 69, 74 acápite 4, 75 acápite 2 y 208 de la Constitución dominicana; los artículos 1, 2 y 21 acápites 2 y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 1, 23 letra b y 29 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos (Pacto de San José), artículos 25 letra b y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 5 acápite 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional declaro la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad estableciendo que : “es preciso advertir que la inconstitucionalidad erga omnes de ese texto fue declarada por este tribunal mediante la Sentencia TC/0440/19, de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), por contravenir los artículos 39.1, 40.15 y 110 de la Constitución de la República que consagran el derecho de igualdad y los principios de legalidad y de seguridad jurídica”. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos adoptados para decretar la legitimación activa de la accionante señor Alfredo Ramírez Peguero que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto directamente es afectado por las disposiciones impugnadas; de manera que de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un perjuicio, por lo que conforme a nuestro criterio está legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser demostrada por el accionante y no presumirse para las personas físicas, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.



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

## **II. Precisión sobre el alcance de este voto**

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de esta disidencia, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido al señor Alfredo Ramírez Peguero contra la resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de 17 de mayo 2020, dictada por la Junta Central Electoral en fecha 7 de mayo de 2019, bajo los motivos, entre otros que citamos a continuación:

La legitimación activa o calidad ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como “la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un 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” (véase la sentencia TC/0131/14)

*Con relación a la legitimación para accionar en inconstitucional el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone: “Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos,*





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 ese mismo tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que “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”.*

*Como ha podido apreciarse, la acción en inconstitucionalidad a que el presente caso se refiere ha sido incoada por un miembro de un partido político el señor Alfredo Ramírez Peguero (persona física), y que de igual forma en la especie ha participado, como interviniente voluntario, una entidad política, Partido Demócrata Popular (PDP) (persona jurídica). En razón de ello es necesario que este órgano colegiado precise lo concerniente a la legitimación de que gozan todos ellos para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal conoce.*

*Mediante su Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante, el criterio que a continuación se transcribe:*

*Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.*



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

*b. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.*

*De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012, donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios ; o, como se indicó en la sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 2018, que “una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio”.*

*Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a*



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

*elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013).*

*Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:*

*(i) el objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017); igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014);*

*(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o contadores públicos— y el gremio como tal —a pesar de no ser afectado directamente— se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015); igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada (sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014); lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015) o actúe en*



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

*representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015) ;*

*(iii) El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013);*

*(iv) El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013); y*

*(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017;*

*f. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante (sentencia TC/01725/13, del 27 de septiembre de 2013). De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante (sentencias TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre*



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

*de 2015; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016 y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016).*

*g. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014).*

*h. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.*

*i. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de*



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

*accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.*

*j. 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 a las provisiones 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.*

*k. 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<sup>152</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>153</sup>, 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.”*

---

<sup>152</sup> Subrayado nuestro

<sup>153</sup> Subrayado nuestro





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación al accionante para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

2.1.3. En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

2.1.4. No obstante, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.1.5. Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente:

*Artículo 185 de la Constitución. Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*



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

*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...*

*Artículo 37 de la Ley No. 137-11. 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.*

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

*El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.<sup>154</sup>*

---

<sup>154</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley No. 137-11 señaló que:

*En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.*

*En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción*



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

*popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela<sup>155</sup>.*

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

*una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción<sup>156</sup>.*

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede

---

<sup>155</sup> Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

<sup>156</sup> Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

### 2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado: *“k. 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<sup>157</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>158</sup>, 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.”*

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución

---

<sup>157</sup> Subrayado nuestro

<sup>158</sup> Subrayado nuestro



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

dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución<sup>159</sup>. En este orden, es menester señalar:

*Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que ‘(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad’, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’.<sup>160</sup>*

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que, no solamente resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo *déficit* en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

---

<sup>159</sup> Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

<sup>160</sup> Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2019-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la Resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones ordinarias de diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada por la Junta Central Electoral el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Conclusión:** En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene, que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a las personas física.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostró el señor Alfredo Ramírez Peguero contra la resolución núm. 08-2019, que instituye el método para la elección de senadores en las elecciones ordinarias de 17 de mayo 2020, dictada por la Junta Central Electoral en fecha 7 de mayo de 2019, demostró tener el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposición legal impugnada le conciernen en razón de que es un miembro activo de un partido político de ahí que la norma cuestionada mediante la presente acción le pudiera afectar en el desarrollo de sus



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

intereses, por lo que se le acredita el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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**