



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0482/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

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, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. Las normas impugnadas en inconstitucionalidad son el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011) y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011) que establecen lo siguiente:

Artículo 7.- Presentación de candidaturas. Las candidaturas para diputados y diputadas en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes¹.

Artículo 6: Los Partidos Políticos que gocen del reconocimiento que establece la Ley Electoral, podrán proponer candidatos y candidatas a los cargos de representación congressional por la comunidad

¹ Ley núm. 136-11 sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior del siete (7) de junio de dos mil once (2011).

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicana en el exterior. En ese sentido, las propuestas serán sustentadas por las autoridades legales del partido o alianza de partidos, y serán depositadas en la Junta Central Electoral, por el delegado político acreditado ante la misma, cumpliendo con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes.

Párrafo I: Para los fines de la presentación de estas candidaturas, los Partidos Políticos o alianzas de partidos deberán escoger sus candidatos y candidatas a las diputaciones en el exterior, mediante los mecanismos internos de selección que establecen los estatutos o reglamentos de los partidos. Una vez aprobadas las referidas candidaturas deberán ser ratificadas en un evento conforme indiquen la ley y los estatutos de cada partido político.

Párrafo II: Los partidos o alianzas de partidos presentarán la nómina de candidatos y candidatas mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, ante la Junta Central Electoral, en los plazos que establezca la ley².

2. Pretensiones del accionante

2.1. El señor Germán A. Ramírez, mediante instancia recibida el trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11 y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11, por ser violatorios a la Constitución dominicana en su artículo 208.

² Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. La parte accionante, el señor Germán A. Ramírez, mediante la instancia antes señalada, tiene a bien concluir de la siguiente forma:

PRIMERO: DECLARAR admisible la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley 136-11, y el párrafo II, del artículo 6 del Reglamento de la Junta Central Electoral para la elección de los diputados y diputadas del exterior, por satisfacer las condiciones legales de forma y fondo;

SEGUNDO: DECLARAR la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 136-11, y el párrafo II, del artículo 6 del Reglamento de la Junta Central Electoral para la elección de los diputados y diputadas del exterior por violar el artículo 208 de la Constitución Dominicana;

TERCERO: ORDENAR a la Junta Central Electoral la inaplicabilidad inmediata de dicho artículo;

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas procesales conforme a la normativa procesal constitucional vigente;

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La parte accionante alega que las normas impugnadas violan la disposición constitucional cuyo texto reza de la siguiente manera:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

4.1. La parte accionante, el señor Germán A. Ramírez, fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), esencialmente, en los siguientes motivos:

Se a establecido que el derecho al sufragio ha de ser libre, directo y secreto, En atención a esto, se espera que la Administración Publica Electoral, actúe en sometimiento a la ley⁴ y que, consecuentemente, toda norma o acto administrativo que de ella emane respete el contenido y espíritu de las normas superiores en jerarquía.⁵ (sic)

Al disponer La Ley, como el Reglamento la existencia de una lista cerrada y bloqueada, en la que se consignan los nombres de los candidatos se opera una especie de arrastre, toda vez que los votos obtenidos por cada uno de los que la integren se aplican al partido, en beneficio de quienes encabezan la lista. La intención manifiesta del elector, quien marca el nombre y la cara del diputado o diputada de su preferencia_Voto Directo_ es desnaturalizado. (sic)

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Senado de la República Dominicana

5.1.1. El Senado de la República Dominicana remitió su escrito de opinión el once (11) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y de conclusiones el

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), mediante los cuales deja el aspecto de fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad a la consideración del Tribunal Constitucional y argumenta lo siguiente:

2. Que la ley objeto de ésta opinión, fue depositada como proyecto de ley en el Senado de la República en fecha 3 de noviembre del 2010, mediante la iniciativa No. 00112-2010-SLO-SE. (sic)

1. Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley, el 3 de noviembre del 2019, remitiéndose a la Comisión Bicameral. La misma fue leída con modificaciones el 3 de febrero del 2011.

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 25 de enero del año 2010, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No 136-11, para la Elección de Diputados y Diputadas en el exterior, de fecha siete (7) de junio del 2011 y párrafo 2 del artículo 6 del Reglamento de la Junta Central Electoral, sobre la Elección de los Diputados y Diputadas representantes de la comunidad dominicana en el Exterior, de fecha veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011), los cuales estipulan lo siguiente: “Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. Artículo 99.- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

devolverá dicho proyecto con Observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto”. (sic)

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar (...).

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 136-11, de fecha 7 de junio del 2011, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

5.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

5.2.1. La Cámara de Diputados de la República Dominicana remitió su escrito de opinión el quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), en el que solicita la inadmisibilidad de la acción o subsidiariamente, el rechazo, argumentando, en resumen, lo siguiente:

(...) aunque el accionante en su instancia, como medio principal, denuncia la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por supuesta violación al derecho a la Libertad y de legalidad, no expone, de una manera clara y precisa, las razones por las cuales, entiende, que se produce una transgresión a estos textos constitucionales, y en tal sentido, deviene en inadmisibile, por aplicación del artículo 38 de la Ley No. 137-11 (...). (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.3.- *En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha establecido que la demanda en inconstitucionalidad debe contener como presupuesto argumentativo, la identificación de las normas constitucionales que se aleguen violadas por el acto o norma cuestionado en Inconstitucionalidad.*

6.4.- *Como se ha indicado antes, el accionante en su escrito no expuso de una manera clara y precisa, los argumentos que demuestren que el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, vulnera el artículo 208 de la Constitución dominicana y, en tal sentido, sobre la base de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley No. 137-11, y el criterio fijado por el Tribunal Constitucional en relación al tema, la acción directa en inconstitucionalidad de referencia resulta inadmisibile. (sic)*

7.1.- *Desde nuestra óptica, no se vislumbra que la ley atacada, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los principios protegido por los artículos aludido como ha denunciado el accionante. (sic)*

7.2.- *Contrario a lo que se alega, el trámite de aprobación llevado a cabo del artículo 7 de la Ley 136-11, fue respetado en todas la fase del proceso y apegado siempre a la Constitución dominicana. (sic)*

7.3.- *Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para ninguna ninguna persona, ni de ningún ciudadano debido a que se aplica las misma reglas para todos los ciudadanos. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.4.- Así las cosas, en atención a los planteamientos antes expuestos, ha quedado demostrado que el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, en modo alguno, vulnera el derecho de ciudadanía, la tutela judicial, de los ciudadanos dominicanos.

5.3. Opinión de la Junta Central Electoral de la República Dominicana

5.3.1. La Junta Central Electoral de la República Dominicana remitió su escrito de opinión el veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019), en el que solicita la inadmisibilidad de la acción o subsidiariamente, el rechazo, argumentando, en resumen, lo siguiente:

RESULTA: Que en fecha siete (07) del mes de Junio del año dos mil once (2011), fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley 136-11, sobre elecciones de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, ley que fuera derogada por la Ley 15-19, la cual en su artículo 292 dispone de un conjunto de derogaciones, donde se incluye de manera expresa la Ley 136-11. (sic)

RESULTA: Que en fecha veintidós (22) del mes de Septiembre del año dos mil once (2011), la Junta Central Electoral, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, procedió a emitir el Reglamento para la aplicación de la Ley 136-11, sobre elecciones de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, reglamento que también queda sin efecto, al haberse derogado la ley para la cual fue emitido. (sic)

RESULTA: Que la Ley 15-19, es una ley reguladora del esquema electoral en República Dominicana, la cual recoge parte de los artículos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la ley derogada, de manera concreta, el texto argüido de inconstitucional, fue literalmente transcrito a la nueva norma, la cual, en su artículo 111 establece:

Artículo 111.- Presentación de candidaturas. Las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes.

Que si observamos la redacción del artículo 7 de la derogada Ley 136-11, nos encontramos con lo siguiente:

Artículo 7.- Presentación de candidaturas. Las candidaturas para diputados y diputadas en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes.

Como puede observarse, el texto legal de ambas legislaciones es cuasi idéntico, lo que evitaría solicitar la inadmisión por carecer de objeto, esto, en cumplimiento de varios precedentes establecidos por esta alta corte, en el entendido, de que al existir en la nueva norma, un texto similar al atacado por la acción directa de inconstitucionalidad, es menester abocarse a conocer la acción, en virtud de lo establecido en la nueva norma.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que siendo esto así, Honorables Magistrados, corresponde verificar si en el caso que atañe a la Junta Central Electoral, ha sido emitida alguna reglamentación que verse sobre el asunto que nos ocupa en la presente acción directa de inconstitucionalidad, que al efecto, existe un reglamento aprobado con ocasión a la regulación del voto en el exterior y al amparo de la nueva ley 15-19, reglamento que aportamos para su valoración, pero, en dicho reglamento, no existe un texto que pudiere asimilarse al contenido en el reglamento atacado en inconstitucionalidad, de donde se desprende que, la acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Junta Central Electoral, si carece de objeto, por no existir norma alguna, que al tenor de la nueva Ley Orgánica del Régimen Electoral (Ley 15-19), pueda asimilarse a lo que se establecía en el reglamento atacado y por tanto, en lo relativo a la Junta Central Electoral, debe excluirse del presente proceso.

RESULTA: Que el reglamento para el voto del dominicano en el exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral en fecha cinco (05) de Junio del año dos mil diecinueve (2019), está sustentado en la Ley 15-19, que como indicamos más arriba, derogó de forma explícita la ley 136-11 y al haberse aprobado un nuevo reglamento para la aplicación de las elecciones de los diputados del exterior, reglamento que no contiene analogía con el que se ataca en la presente acción directa de inconstitucionalidad y en virtud de que el nuevo reglamento, en modo alguno contraviene ningún texto de la norma sustantiva, razón suficiente para que la Junta Central Electoral, proceda, como al efecto procede, a rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, al no existir dentro de los reglamentos vigentes, contrariedad a la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión del procurador general de la República

6.1. El procurador general adjunto emitió su opinión mediante instancia depositada el veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019), en la que solicita que la acción directa de inconstitucionalidad sea rechazada por no existir violación alguna al artículo 208 de la Constitución. Se fundamenta en los siguientes argumentos:

El Tribunal Constitucional dominicano en su Sentencia TC/0170/13 de fecha 27 de septiembre del 2013, desarrolla el contenido del derecho a ser elegible: “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.”

Además, el Tribunal Constitucional dominicano en su Sentencia TC/0145/16 de fecha 29 de abril del 2016, señaló: “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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 (...)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 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." (sic)

Como se observa, nuestro más alto tribunal de justicia constitucional, ha tenido oportunidad de evaluar la constitucionalidad del modelo de la lista cerrada y bloqueada, considerando de que dicha modalidad empleada tradicionalmente en el país para la elección de diputados y regidores, en nada transgrede los estándares del voto instituidos en el artículo 208 de nuestra Carta Magna.

Mediante esta modalidad de votación, el elector marca el recuadro del partido y dicho voto se le adjudica a la propuesta de candidatos de dicho partido. Esta forma de votación no supone una violación al carácter libre del voto, mucho menos a su ejercicio directo, pues el elector vota por la propuesta del partido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, el accionante confunde el alcance del voto con el carácter directo o libre que tiene el sufragio en el país. La mecánica del voto de la lista cerrada y bloqueada no es antidemocrático, pues el elector elige entre las distintas propuestas de los diversos partidos, pero lo hace de manera libérrima y sin que ninguna persona o entidad interfiera en su decisión o intención de voto.

7. Pruebas y documentos depositados

En el marco del conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:

1. Original de la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Germán A. Ramírez el trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).
2. Original de la opinión y escrito de conclusiones del Senado de la República Dominicana con respecto de la acción directa de inconstitucionalidad, del once (11) de octubre y del dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) respectivamente.
3. Original de la opinión del procurador general de la República con respecto a la acción directa de inconstitucionalidad, depositada el veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.
4. Original de la opinión emitida por la Junta Central Electoral de la República Dominicana con relación a la acción directa de inconstitucionalidad,

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019) depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.

5. Original de la opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana relativa a la acción directa de inconstitucionalidad, del quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

8. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad el dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), a la cual comparecieron la parte accionante, Germán A. Ramírez, y representantes de las autoridades correspondientes a la Cámara de Diputados, Senado, Junta Central Electoral y a la Procuraduría General de la República Dominicana. El expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen el artículo 185, numeral 1 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Legitimación activa o calidad del accionante

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

10.2. Respecto de la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal mediante el precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

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

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 procesal¹⁷ 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 tribunal¹⁸, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

10.3. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados anteriormente, el Tribunal entiende que el señor Germán A. Ramírez tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa al ser un ciudadano dominicano.

11. Análisis de los medios de inadmisión planteados

11.1. El Tribunal Constitucional se encuentra apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011) y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11 dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011), por considerar que dichas normas resultan violatorias al artículo 208 de la Constitución dominicana.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2. Con relación a esto, expresa la Cámara de Diputados de la República Dominicana que el Tribunal Constitucional debe declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad por aplicación del artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), en virtud de que el accionante no expone, de una manera clara y precisa, las razones por las cuales entiende que se produce una transgresión al texto constitucional.

11.3. Contrario a lo planteado por la Cámara de Diputados, este tribunal considera que el requisito establecido en el artículo 38 se encuentra satisfecho porque de manera sucinta el accionante alega en su instancia que al disponer la Ley y el Reglamento la existencia de una lista cerrada y bloqueada, en la que se consignan los nombres de los candidatos, se opera una especie de arrastre que desnaturaliza la intención manifiesta del elector y el voto directo. Más aún, para este colegiado el artículo 22 de la Constitución es claro cuando establece el derecho fundamental a elegir y ser elegibles, siendo la intención del accionante poder elegir sin arrastre, razón por la cual este medio es desestimado, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

11.4. En otro orden, la Junta Central Electoral alega que el artículo 292 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), deroga expresamente la Ley núm. 136-11, del siete (7) de julio de dos mil once (2011). A pesar de que el texto de la ley argüido de inconstitucional fue literalmente transcrito a la nueva norma. Al existir en la nueva norma un texto similar al atacado por la acción directa de inconstitucionalidad, procede abocarse a conocer la acción, en virtud de lo establecido en la nueva norma.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.5. Refiere además la Junta Central Electoral que el Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11, también ha quedado sin efecto al haberse derogado la Ley núm. 136-11 para la cual fue emitido. Con relación al artículo del reglamento impugnado, no existe actualmente un texto que pudiere asimilarse al contenido de este atacado en inconstitucionalidad. Tampoco el Reglamento para el Voto del Dominicano en el Exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral el cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019), contiene un texto análogo con el que se ataca, de donde se desprende que la acción directa de inconstitucionalidad carece de objeto, por no existir norma alguna que, al tenor de la nueva Ley Orgánica del Régimen Electoral (Ley núm. 15-19), pueda asimilarse a lo que se establecía en el reglamento atacado.

11.6. Esta alta corte observa que la Junta Central Electoral tiene razón cuando expresa que el artículo 292 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, derogó expresamente la Ley núm. 136-11, pues este reza de la siguiente manera:

Artículo 292.- Otras Derogaciones. Estas disposiciones derogan, sustituyen o modifican cualesquiera otras disposiciones de las leyes No. 6125 del 7 de diciembre de 1962; No.55 del 17 de noviembre de 1970; No.8-92 del 13 de mayo de 1992; No.163-01 del 16 de octubre del año 2001; No.37-10 del once (11) de febrero del año dos mil diez (2010); No.29-11 del 18 de enero de 2011, y No. 136-11 del 7 de julio de 2011, y sus modificaciones o cualesquiera otras que les sean contrarias.

11.7. El artículo 7 de la Ley núm. 136-11 consagraba lo siguiente:

Artículo 7.- Presentación de candidaturas. Las candidaturas para diputados y diputadas en representación de la comunidad dominicana

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes.

11.8. Como bien expresa la Junta Central Electoral, dicha disposición normativa fue literalmente transcrita al artículo 111 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral que establece:

Artículo 111.- Presentación de candidaturas. Las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes.

11.9. Con relación al párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11 este indica: }

Artículo 6: Los Partidos Políticos que gocen del reconocimiento que establece la Ley Electoral, podrán proponer candidatos y candidatas a los cargos de representación congresional por la comunidad dominicana en el exterior. En ese sentido, las propuestas serán sustentadas por las autoridades legales del partido o alianza de partidos, y serán depositadas en la Junta Central Electoral, por el delegado político acreditado ante la misma, cumpliendo con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II: Los partidos o alianzas de partidos presentarán la nómina de candidatos y candidatas mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, ante la Junta Central Electoral, en los plazos que establezca la ley.

11.10. Pese al alegato de la Junta Central Electoral de que no existe disposición reglamentaria análoga a dicho artículo precedentemente citado, este tribunal constitucional considera que sí, puesto que los artículos 18 y 2 del Reglamento para el Voto del Dominicano en el Exterior, establecen lo siguiente:

Artículo 18.- Los Partidos Políticos que gocen del reconocimiento que establece la Ley Orgánica de Régimen Electoral, podrán proponer candidatos y candidatas a los cargos de representación de la comunidad dominicana en el exterior. En ese sentido, las propuestas serán sustentadas por las autoridades legales del partido, y serán depositadas en la Junta Central Electoral, por el delegado político acreditado ante la misma, cumpliendo con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes.

Artículo 2.- Para la celebración de las elecciones del 17 de mayo del 2020, en lo referente a la escogencia de los diputados y diputadas por las comunidades de los ciudadanos(as) dominicanos(as) residentes en el exterior, se elegirán siete (7) representantes que serán propuestos por los Partidos Políticos, los cuales serán presentados en listas cerradas y bloqueadas, y escogidos de conformidad con lo dispuesto en la ley y el presente reglamento.

11.11. Se observa que la referida ley núm. 15-19, si bien deroga expresamente en su artículo 292, la prealudida ley núm. 136-11 y con ella su impugnado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 7, se advierte, sin embargo, que el artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, recoge el mismo contenido jurídico de la norma legal derogada, es decir, el artículo 7 atacado y, por tanto, subsiste la misma situación jurídica respecto de la cual el actual accionante alegaba su pretendida infracción constitucional. De manera similar ocurre con el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11, pues el contenido de la disposición normativa subsiste en los artículos 18 y 2 del Reglamento para el Voto del Dominicano en el Exterior.

11.12. Este tribunal considera que declarar inadmisibles por falta de objeto la presente acción directa sobre la premisa de que la norma legal impugnada fue sustituida por otra que, conserva el mismo contenido jurídico de la disposición derogada, podría generar indirectamente un fenómeno procesal de convalidación o subsanación de una norma pretendidamente viciada de inconstitucionalidad que continuaría vigente, surtiendo efectos que impactan la supremacía constitucional, cuya integridad y eficacia constituye una de las sagradas misiones de la jurisdicción constitucional.

11.13. Por tanto, y en virtud de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad, informalidad y oficiosidad consagrados en la Ley núm. 137-11 y de las garantías fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, este tribunal constitucional, en aras de garantizar la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, procederá a conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 111 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), en sustitución del derogado artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y contra los artículos 18

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y 2 del Reglamento para el Voto del Dominicano en el Exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral el cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019), en sustitución del derogado párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011). Esto en virtud de que las disposiciones normativas atacadas originalmente en inconstitucionalidad por la parte accionante fueron derogadas, pero las normas objeto de control continúan integradas al ordenamiento jurídico a través del nuevo marco jurídico referido que será examinado.

11.14. Cabe resaltar que este tribunal, en la Sentencia TC/0362/19 del dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) conoció de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, promulgado por la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2002). En dicho precedente se precisó que el texto impugnado fue modificado y que la disposición objeto de controversia permanecía aún en el ordenamiento jurídico, igualmente se explicó:

11.2. Al respecto del objeto de la presente acción, se hace necesario poner de manifiesto que mientras el presente recurso de inconstitucionalidad se encontraba pendiente de fallo, fue promulgada la Ley núm. 10-15, la cual introdujo modificaciones a la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil dos (2002), que establece el Código Procesal Penal. En su artículo 24 la nueva ley modificó el contenido normativo del artículo 85 que ha sido sometido a control concentrado de inconstitucionalidad por parte del accionante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.15. Este tribunal constitucional ha conocido también otras acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley núm. 76-02, aun cuando los textos impugnados habían sido modificados mediante la Ley núm. 10-15. Se trata del precedente TC/0111/16, del veintidós (22) de abril de dos mil dieciséis (2016), en el cual se estableció que la norma se había “mantenido invariable en la reforma producida” y en consecuencia, consideró que se mantenía el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad (ver párrafo 9.2.1.). Y en el precedente TC/0337/16, del veinte (20) de julio de dos mil dieciséis (2016), párrafo 9.4, se decidió que “[s]i bien el texto impugnado fue modificado, la disposición objeto de controversia permanece en el ordenamiento jurídico, (...), se mantiene como norma, por lo que el Tribunal Constitucional bien puede analizar la infracción constitucional que se invoca”.

11.16. En otro caso, el correspondiente a la Sentencia TC/0297/19, del ocho (8) de agosto del año dos mil diecinueve (2019), donde la parte accionante interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 135 del Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original de la Jurisdicción Inmobiliaria, modificado por la Resolución núm. 1737-2007, del doce (12) de julio de dos mil siete (2007), este colegiado pronunció el rechazo de la acción y declaró conforme con la Constitución de la República dicho artículo 135, modificado por la Resolución núm. 01/2016, dictada por el Consejo del Poder Judicial el ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Para ello se advirtió en el párrafo 10.4 de la sentencia que el texto normativo había sido modificado, por lo que se procedería “a observar si la nueva disposición normativa contiene o no los vicios de inconstitucionalidad que arguye la parte accionante”. Es decir, que de oficio conoció la acción conforme a la nueva norma que modificaba la disposición impugnada, aun cuando esta no fue la invocada por la parte accionante.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por todo lo anteriormente expuesto, corresponde ahora examinar el fondo de la presente acción directa.

12. Sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad

12.1. En la presente acción directa de inconstitucionalidad es cuestionado el arrastre que supone la lista cerrada y bloqueada para la elección de los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, toda vez que los votos obtenidos por cada uno de los que integren la lista se aplican al partido, en beneficio de quienes encabecen la lista, lo que conlleva, para el accionante, que se desnaturalice el voto directo porque impide que los representantes en el Congreso sean el resultado de la voluntad de los electores.

12.2. De acuerdo con la Cámara de Diputados, el artículo de la ley impugnada, en modo alguno vulnera el derecho de ciudadanía o la tutela judicial de los ciudadanos dominicanos, que no constituye perjuicios para ninguna persona ni de ningún ciudadano debido a que se aplica la misma regla para todos.

12.3. En el artículo 81 de la Constitución dominicana se establece que la Cámara de Diputados estará compuesta de la siguiente manera:

- 1) Ciento setenta y ocho diputadas o diputados elegidos por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional, sin que en ningún caso sean menos de dos los representantes por cada provincia;*
- 2) Cinco diputadas o diputados elegidos a nivel nacional por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y hayan alcanzado no*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

menos de un uno por ciento (1%) de los votos válidos emitidos. La ley determinará su distribución;

3) Siete diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior. La ley determinará su forma de elección y distribución.

12.4. Contrario a lo señalado por la Cámara de Diputados, es posible observar que entre los y las votantes que residen en República Dominicana y los que residen en el exterior hay una diferencia en cuanto al alcance de su voto a la hora de estos elegir a sus representantes a la Cámara de Diputados, razón que conlleva a examinar si dicha diferencia viola o no el principio de igualdad y de no discriminación.

12.5. En el precedente TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), el Tribunal Constitucional dominicano declaró inconstitucional una norma por considerar que con ella se discriminaba por razón del lugar de residencia. En dicha ocasión se anunció:

9.2.3. El test de igualdad, concebido por la jurisprudencia colombiana, resulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad, siendo sus elementos fundamentales los siguientes: • Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares. • Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado. • Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2.4. En el caso ocurrente, se trata de sujetos bajo una situación similar, es decir tanto el dominicano residente en el país, como el dominicano residente en el extranjero, tendrían la condición de herederos para tributar el referido impuesto sucesoral. En cuanto a la adecuación e idoneidad del trato diferenciado, no parece existir razón jurídica, proporcional y razonable alguna que justifique convincentemente el hecho de que un sucesor o causahabiente dominicano que resida en el extranjero deba pagar un 50% más del valor del impuesto sucesoral que paga un dominicano residente en el país.

9.2.5. La disposición del artículo 7 de la Ley No. 2569 de 1950, y sus modificaciones, sobre Impuesto a las Sucesiones y Donaciones, que establece un pago para los sucesores residentes en el exterior de un 50% superior al porcentaje que paga un dominicano residente en el país, no resulta conforme al principio de igualdad instituido en el artículo 39.1 de la Constitución de la República ni al artículo 24 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, al consignar una situación tributaria que establece una diferenciación en el pago, penalizando económicamente al sucesor que reside en el exterior, quien tiene que pagar más que el residente en el país, lo cual constituye una discriminación en función al lugar de residencia, violando igualmente el artículo 243 de la Constitución de la República, que consagra los principios constitucionales de igualdad y equidad tributaria.

12.6. En el caso que nos ocupa, se trata de sujetos que se encuentran bajo una situación similar, es decir, tanto el dominicano residente en el país, como el residente en el extranjero, a la hora de ejercer su derecho a elegir sus representantes a la Cámara de Diputados. En cuanto a la adecuación e idoneidad del trato diferenciado, del examen de las normas impugnadas y los argumentos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las partes no parece existir razón jurídica proporcional y razonable alguna que justifique el hecho de que un ciudadano dominicano que resida en el extranjero no pueda elegir mediante lista cerrada y desbloqueada el representante de su circunscripción, tal y como lo hace el que reside en territorio nacional mediante el voto preferencial.

12.7. El artículo 111 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral y los artículos 18 y 2 del Reglamento para el Voto del Dominicano en el Exterior, que establecen que las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, no resultan conformes al principio de igualdad instituido en el artículo 39.1 de la Constitución de la República Dominicana ni al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al consignar una diferencia en el alcance del voto para el que reside en el extranjero, no pudiendo dicho ciudadano dominicano contar con que su voto sea computado directamente en el candidato de su preferencia tal y como sucede con el ciudadano dominicano que reside en República Dominicana, a pesar de tratarse de la escogencia de cargos electivos de la misma naturaleza (diputados y diputadas), lo cual constituye una discriminación en función del lugar de residencia.

12.8. Por otro lado, plantea la Procuraduría General de la República que los precedentes TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), establecen que la modalidad del voto por listas cerradas y bloqueadas no transgrede el artículo 208 de la Constitución ni la universalidad ni el carácter libre y directo del sufragio.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.9. En el precedente TC/0375/19, del diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), caso en el cual se cuestionaba el arrastre que suponía el sistema de votación dominicano para los cargos de diputados/as y senadores/as, este colegiado explicó respecto de las sentencias TC/170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), y TC/0145/16 del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), lo siguiente:

b. En lo concerniente a la cuestión relativa a la regla del sufragio universal y directo –establecida en los artículos 77 y 208 de la Constitución y la modalidad del voto– preferencial o bajo lista cerrada y desbloqueada, ya este tribunal ha fijado criterio sobre este particular en su Sentencia TC/0170/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), donde estableció que el Tribunal es de criterio 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 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 [sobre] Derechos Humanos, respecto de los principios del sufragio: universalidad, igualdad y secretividad [sic]. [...] 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 (Art. 208 de la Constitución). [...] La modalidad del voto por lista cerrada y bloqueada, 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 trasgrede en modo alguno, ni la universalidad ni el carácter directo del sufragio establecido

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el artículo 77 de la Ley Fundamental, pues el electoral 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).

c. Como se observa, la modalidad del voto preferencial o mediante lista cerrada y desbloqueada no constituye –a juicio de este tribunal– un mecanismo de sufragio que transgreda a los artículos 77 y 208 de la Constitución respecto a la elección de los legisladores mediante el voto universal y directo. Y, en sentido similar, se pronunció la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, mediante sentencia de seis (6) de febrero de dos mil doce (2002), relativa a la acción de inconstitucionalidad de los artículos 79, 80 y 81 de la Ley núm. 275-97, y de la Resolución núm. 5-2001, emitida por la Junta Central Electoral, al considerar que el sistema de votación preferencial no hace más que cambiar el modo tradicional y de arrastre de escrutinio aplicable a la elección de los diputados para garantizar que los ciudadanos que resulten electos sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen, aquel ha creado la modalidad de las circunscripciones electorales mediante las cuales se elegirá la cantidad de diputados y regidores de conformidad con el número de habitantes, según lo establece la Constitución de la República.

g. En el caso que ahora debe decidir el tribunal –como ya se advirtió– se juzga una cuestión distinta de la abordada en la Sentencia TC/0031/13, pues aquí los candidatos a senadores y diputados no se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentan de manera conjunta para un órgano monista como el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales, ni tampoco puede situarse en el supuesto de la Sentencia TC/0145/16, porque, a diferencia de lo que ocurre con los municipios y los distritos municipales, la Cámara de Diputados y el Senado de la República no tienen entre sí una relación de desconcentración orgánica, sino que constituyen dos cuerpos separados que conforman, en conjunto, un órgano mixto, esto es, el Congreso Nacional, por lo que es factible la posibilidad jurídica de la separación de las boletas para escoger a los senadores y diputados. La configuración bicameral del Congreso Nacional constituye una técnica de separación especializada de funciones a lo interno del Poder Legislativo que asegura un sistema de frenos y contrapesos en las funciones legislación y fiscalización congresual.

12.10. El Tribunal refiere así que no existe un solo sistema de votación, sino que subsisten diversos modelos y que, en el caso dominicano, la Constitución y el bloque de constitucionalidad exigen el cumplimiento de los principios de universalidad, igualdad y secretividad, debiendo el voto ser personal, libre, directo y secreto. Ahora bien, es importante destacar lo que continúa exponiendo el Tribunal Constitucional en el precedente citado:

i. Así que 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

j. Ello 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 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 prerrogativa por el artículo 77 de la Constitución respecto de la elección de los legisladores.

k. Es preciso subrayar que –conforme al artículo 77 de la Constitución– “la elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley”. Una interpretación gramatical del artículo 77 de la Constitución nos induce a considerar que la distinción que se hace en la redacción del texto, al afirmar “la elección de senadores y diputados” (y no usar la expresión



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“legisladores”) supone que el constituyente pretendía un nivel de elección separado entre senadores y diputados y, por ende, que los votantes eligiesen de manera directa a sus representantes en una u otra cámara. Se puede colegir entonces que 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 senador, no cumpliría con el mandato constitucional del artículo 77.

l. Se podría considerar, asimismo, que la disposición cuestionada viola en alguna medida el derecho al voto directo, pues de la forma en que está preconcebida la elección de los legisladores, al ser de manera conjunta, impide que la Junta Central Electoral, órgano acreditado por el artículo 211 de la Constitución para organizar, dirigir y supervisar el proceso electoral, pueda confeccionar la boleta relativa a los candidatos del Senado de la República y la Cámara de Diputados, lo que privaría a los ciudadanos del derecho a escoger separadamente los candidatos legislativos de su preferencia, limitando irrazonablemente la configuración del derecho a elegir de manera directa a los aspirantes al Senado y la Cámara de Diputados.

n. En el presente caso, 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 político, lo que constituye una vulneración al derecho al voto directo consagrado por el artículo 208 de la Constitución de la República.

o. 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. 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, y si se entiende, además, que, como señalaba Hans Kelsen, “sin sufragio no puede haber democracia”, hay que concluir que el texto cuestionado desconoce el orden democrático que, sobre el derecho al sufragio (personal, libre, directo y secreto), establece el artículo 208 de la Constitución y, por consiguiente, socaba los pilares en que está cimentado el régimen de la democracia representativa dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p. Sobre la base de estas últimas consideraciones, puede afirmarse que la disposición atacada viola el principio de soberanía popular, como alegan los accionantes, si se conviene en que este asegura que el poder para decidir los asuntos públicos dimana del pueblo y que este poder puede ser ejercido de forma directa por el propio pueblo o por medio de sus representantes, bajo los términos que prescriben la Constitución y las leyes. Este principio, tal como está consagrado en el artículo 2 de la Constitución, ha sido limitado irrazonablemente por el párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157-13, debido a que coarta el poder del pueblo a elegir de manera directa a los candidatos a senador y diputados de su preferencia, impidiéndole escoger separadamente entre uno y otros. Al proceder así, es de rigor concluir que esta disposición trasgrede la soberanía popular y, por tanto, el legislador ha excedido, en este caso, los límites de su potestad legislativa.

12.11. En otro caso, el correspondiente a la Sentencia TC/0440/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), en el cual se cuestionaba la Resolución núm. 08- 2019, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral (JCE) el 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 de dos mil veinte (2020), en virtud de que en ella se establecía que “excepcionalmente y con la finalidad de cumplir con lo dispuesto por el Párrafo IV del artículo 104 de la Ley núm. 15-19, únicamente, en el Distrito Nacional y aquellas provincias que estén divididas en circunscripciones electorales para la elección de diputados y diputadas por circunscripción territorial, se les computarán todos los votos obtenidos por el partido en la provincia a los candidatos a Senadores”, este tribunal advirtió lo siguiente:

[9.] g. Tras el análisis de los argumentos expuestos y al confrontar las disposiciones acusadas con la Constitución, este tribunal verifica que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciertamente, las disposiciones contenidas en la norma objeto de impugnación propenden al fraccionamiento territorial y de los sufragantes electorales. A esos efectos crea dos categorías de ciudadanos al limitar el ejercicio de las prerrogativas de elegir el senador y el diputado por el cual voluntariamente ha optado: 1) los que tendrán derecho al ejercicio del voto libre y directo y 2) los que no; las consecuencias que se derivan del trato desigual (art. 39 de la Constitución) respecto de los electores que conforman las circunscripciones expresamente señaladas en el numeral segundo de la resolución en cuestión, transgreden frontalmente los derechos fundamentales de ciudadanía, a la elección de las y los legisladores en la contienda electoral, así como también el derecho al sufragio universal contenidos en los artículos 22, 77 y 208 de la Constitución. (...)

[9.] h. 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, 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, tal y como determinó este Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0375/19, de diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), (...).

[10.] e. Luego del examen de los argumentos esgrimidos por las partes y al confrontar la resolución atacada con las disposiciones constitucionales, alegadamente vulneradas, se precisa indicar respecto del alegato de que la Junta Central Electoral (JCE) no tenía facultad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para interpretar la ley y ordenar en la citada resolución, la ejecución distinta para las provincias de mayor densidad electoral, al mantener el voto de arrastre del senador y eliminarlo en las veintiséis (26) provincias de menor población, este tribunal constitucional considera que el referido órgano electoral desbordó las competencias que le confiere el artículo 5 de la Ley núm. 157-13, sobre el Voto Preferencial, pues como órgano constitucional encargado de organizar y dirigir las elecciones está llamado a ejecutar las normas que lo regulan de conformidad con lo que dispone la ley. Su facultad reglamentaria no puede ejercerla colocándose por encima del legislador.

[11.] g. 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.

12.12. De la aplicación de los precedentes TC/0033/12, TC/0375/19 y TC/0440/19, anteriormente citados, puede colegirse que el artículo 111 de la Ley núm.15-19, Orgánica de Régimen Electoral y los artículos 18 y 2 del Reglamento para el Voto del Dominicano en el exterior, que establecen que las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante “listas cerradas y bloqueadas”, no resultan conformes a la Constitución dominicana.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.13. Esto así porque las normas objeto de impugnación mencionadas propenden a crear dos categorías de ciudadanos y ciudadanas en función del lugar de su residencia: 1) los que tendrán derecho al ejercicio del voto libre y directo para escoger el diputado o diputada de su preferencia, esto es, los dominicanos residentes en el país que podrán votar preferencialmente en el nivel de elección, y 2) los que no, porque al residir en el exterior deberán elegir a los diputados que le representan ante el Congreso Nacional, mediante un voto no preferencial. En consecuencia, los ciudadanos dominicanos que residen en el exterior pertenecerían a una categoría que, a diferencia de los demás, no tendrían el derecho a elegir libre y directamente los candidatos a diputado o diputada de su preferencia, se les condicionaría la voluntad de elección y se les impondría el candidato o candidata que encabece la lista del partido al cual pertenece este último, lo cual, a todas luces, es contrario al principio de igualdad instituido en el artículo 39.1 de la Constitución de la República Dominicana en relación con sus artículos 2, 4, 22, 77 y 208, que consagran el principio de soberanía popular, el principio democrático y representativo, el derecho de ciudadanía a elegir libremente el diputado/a de su preferencia y al derecho al voto o sufragio universal (personal, libre y directo).

12.14. Además, la prealudida disposición del artículo 111 de la ley impugnada, al establecer el modelo del sufragio mediante lista cerrada y bloqueada, transgrede –a juicio de este Tribunal– el carácter “libre” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución, pues al ejercer el elector el sufragio mediante esta modalidad de lista, su voto vendría a favorecer a los candidatos situados en los primeros números de la lista aunque el votante prefiera a los colocados en los últimos lugares de ella. Asimismo, dicha modalidad de lista implicaría un desconocimiento también al carácter “directo” del voto, ya que la mecánica de este tipo de sufragio impide al elector marcar directamente en la boleta al candidato a diputado de su preferencia, situación que resulta por demás

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



**República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

agravada por la circunstancia de que los votantes residentes en el territorio nacional sí podrán elegir directamente el candidato a diputado de su preferencia.

12.15. Esta opinión se corresponde con el criterio esbozado por este mismo tribunal en la ya citada sentencia TC/0375/19, en la cual se indicó

...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. 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.”

En esta decisión jurisdiccional se estableció también: *...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.* Como se observa, un método de votación que implique darle al sufragio del elector un alcance distinto al que manifiesta su intención de voto por un candidato en específico implica un desconocimiento del carácter “libre” y “directo” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución de la República.

12.16. En razón de las consideraciones anteriores, es dable concluir que el artículo 111 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), y los artículos 18 y 2

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Reglamento para el Voto del Dominicano en el exterior, emitido por el Pleno de la Junta Central Electoral el cinco (05) de junio de dos mil diecinueve (2019), violan por conexidad el artículo 39 en relación con los artículos 2, 4, 22, 77 y 208 de la Constitución de la República. Así que procede acoger -en relación con estas disposiciones y no las atacadas originalmente- la presente acción y, por consiguiente, declarar mediante sentencia interpretativa aditiva³ la lectura conforme que deberá consignarse en ambas disposiciones. Así mismo, como consecuencia de la presente decisión, los poderes públicos y órganos del Estado competentes están obligados a proceder a la revisión de las normas y los actos dictados en ejecución o aplicación de la disposición declarada inconstitucional y adecuarlos a las consecuencias derivadas de esta decisión, sin que en modo alguno ello implique afectar la seguridad jurídica que resulta de los procesos electorales ya consumados.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos y los votos salvados de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

³ Sobre el concepto de sentencias interpretativas aditivas véase las sentencias TC/0012/12 del nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012) y TC/0161/13 del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013) de este Tribunal.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Germán A. Ramírez, contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior del siete (7) de junio de dos mil once (2011) y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

SEGUNDO: ACOGER, de conformidad con las precedentes consideraciones, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Germán A. Ramírez, contra el artículo 111 de la Ley núm. 15-19 ,Orgánica de Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) y los artículos 18 y 2 del Reglamento para el Voto del Dominicano en el Exterior, emitido por el Pleno de la Junta Central Electoral el cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019) y, en consecuencia, **DECLARAR** que la lectura constitucionalmente adecuada del artículo 111 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral (antiguo artículo 7 de la Ley núm. 136-11) y de los artículos 18 y 2 del Reglamento para el Voto del Dominicano en el Exterior, (antiguo párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, será la siguiente:

Artículo 111.- Presentación de candidaturas. Las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y desbloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 18.- Los Partidos Políticos que gocen del reconocimiento que establece la Ley Orgánica de Régimen Electoral, podrán proponer candidatos y candidatas a los cargos de representación de la comunidad dominicana en el exterior. En ese sentido, las propuestas serán sustentadas por las autoridades legales del partido, y serán depositadas en la Junta Central Electoral, por el delegado político acreditado ante la misma, cumpliendo con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes.

Artículo 2.- Para la celebración de las elecciones del 19 de mayo del 2024, en lo referente a la escogencia de los diputados y diputadas por las comunidades de los ciudadanos(as) dominicanos(as) residentes en el exterior, se elegirán siete (7) representantes que serán propuestos por los Partidos Políticos, los cuales serán presentados en listas cerradas y desbloqueadas, y escogidos de conformidad con lo dispuesto en la ley y el presente reglamento.

TERCERO: DECLARAR la obligación a cargo de los órganos que competen de proceder a la revisión de las normas y los actos dictados en ejecución o aplicación de la disposición anulada, y adecuarlos 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.

CUARTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Germán A. Ramírez, a la Cámara de

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Diputados, al Senado, a la Junta Central Electoral y a la Procuraduría General de la República Dominicana.

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

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría, formulo el presente voto, pues mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos de sus fundamentos, como resumo a continuación:

Voto salvado

I. Planteamiento de la cuestión

1. En fecha trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), el señor Germán A. Ramírez interpuso acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

representantes de la comunidad dominicana en el exterior, de fecha siete (7) de junio de dos mil once (2011) y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011), por ser violatorios del artículo 208 de la Constitución dominicana.

2. Esta sentencia acoge la acción directa de inconstitucionalidad antes señalada, sobre la base de que dichas normativas, pese a que fueron derogadas, susciten en la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, por contradecir el carácter directo del voto previsto en la Constitución y el derecho a la igualdad de la comunidad dominicana en el exterior al momento de elegir a sus representantes al Congreso Nacional.

3. La mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en acoger la acción por las razones antes señaladas, sin embargo, me veo compelido a exponer algunas precisiones en relación a la falta de justificación de esta decisión para arribar a la conclusión de que la acción cumple con los requisitos de precisión exigidos por la Ley 137-11. Igualmente, intentaremos explicar las razones por las que –a mi juicio –no resulta adecuado utilizar una sentencia interpretativa en la solución del caso concreto, como veremos en lo adelante.



**República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

II. ALCANCE DEL VOTO: ESTA DECISIÓN NO EXPLICA EL CAMBIO DE CRITERIO PARA CONSIDERAR SATISFECHOS LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN, ASÍ COMO RECORRE A UNA SENTENCIA INTERPRETATIVA (ADITIVA) CUANDO CORRESPONDÍA UNA EXHORTACIÓN AL CONGRESO NACIONAL PARA PRODUCIR LAS MODIFICACIONES NECESARIAS.

4. Para mejor comprensión de nuestra posición el alcance del voto será desarrollado sobre dos puntos que considero relevantes, el primero, sobre la necesidad de explicar los cambios operados en la interpretación del Tribunal Constitucional sobre los requisitos de precisión para la admisibilidad de la acción (a), y el segundo, acerca de la tipología de sentencia que correspondía utilizar para que el control de constitucionalidad no interfiera con el modelo de democracia representativa (b).

a) necesidad de explicar los cambios operados en la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la admisibilidad de la acción.

5. Aunque en esta materia se impone una interpretación acorde con los valores y principios que caracterizan nuestra Constitución, tal como ha venido haciéndolo este Tribunal en reiterada doctrina, lo cierto es que la exposición desarrollada por el accionante no solo es escueta o –sucinta– como se afirma en la sentencia, sino también que resulta insuficiente para revelar un conflicto de naturaleza constitucional.

6. En esta materia, el escrito debe exponer —en forma clara y precisa— sus fundamentos, lo que supone revelar una contradicción abierta con la Constitución. El control abstracto no solo exige que se invoque la

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad de las normas jurídicas cuestionadas, sino también que sus argumentos susciten una verdadera confrontación de naturaleza constitucional, que ponga al órgano de control en condiciones de determinar, si las alegadas violaciones se han producido.

7. En la especie, si bien el accionante refiere que en la lista cerrada y bloqueada prevista en la norma impugnada opera una especie de arrastre, pues los votos obtenidos se aplican al partido, desnaturalizando su carácter preferencial, no desarrolla como se vulnera el artículo 208 de la Constitución, es decir, que no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, criterio que ha venido desarrollando este colegiado en sus precedentes, entre estos, (TC/0150/13, TC/0197/14, TC/0359/14, TC/0061/17, TC/0465/18), respectivamente, reiterado en la sentencia TC/0345/19.

8. La insuficiencia de sus motivos queda reflejada también, cuando en el cuerpo de la decisión, se analiza la violación de la Constitución desde la presunta violación del principio de igualdad (art.39 CRD), sin que fuese promovido por el accionante.

9. A partir del párrafo 12.3 y siguientes esta sentencia procede –llanamente –a suplir los argumentos que debió exponer –y no lo hizo –el accionante. Es así que, se construye la solución sobre la base de la violación del artículo 39 de la Constitución sobre argumentos aportados totalmente por el Tribunal, pues en su instancia solo se alude a *“la existencia de una lista cerrada y bloqueada...que opera una especie de arrastre”*, como fundamento de la presunta violación del artículo 208 de la Constitución.

10. La situación antes descrita queda reflejada en la argumentación de la sentencia (párrafo 12.6, página 26) cuando sostiene:

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso que nos ocupa, se trata de sujetos que se encuentran bajo una situación similar, es decir, tanto el dominicano residente en el país, como el dominicano residente en el extranjero, a la hora de ejercer su derecho a elegir sus representantes a la Cámara de Diputados. En cuanto a la adecuación e idoneidad del trato diferenciado, del examen de las normas impugnadas y de los argumentos de las partes no parece existir razón jurídica proporcional y razonable alguna que justifique el hecho de que un ciudadano dominicano que resida en el extranjero no pueda elegir mediante lista cerrada y desbloqueada el representante de su circunscripción, tal y como lo hace el que reside en territorio nacional mediante el voto preferencial.

11. Se observa que en este punto la sentencia dirige su análisis a destacar que los ciudadanos que viven fuera del país son tratados en forma distinta por la norma, sin que ese argumento fuese expuesto en la acción. Igualmente, se alude a que los ciudadanos dominicanos del exterior no pueden elegir a los candidatos de una lista cerrada y desbloqueada, como lo hacen los dominicanos que residen en el país.

12. Aunque comparto el criterio que en la especie la norma atacada conduce al arrastre del voto, el Tribunal parte de un supuesto que fue objeto de ponderación en la sentencia (TC/0033/12), donde se estableció que la condición de heredero de un dominicano residente en el extranjero es la misma que la de un dominicano residente en el país, no obstante la norma tributaria⁴ obligaba al primero a pagar un 50% más que a éste último, por tanto fue declarada inconstitucional. El otro supuesto fue decidido en la Sentencia TC/0440/19, en relación a la Resolución núm. 08- 2019, dictada por el Pleno de la Junta Central

⁴ Artículo 7 de la Ley No. 2569 de 1950, y sus modificaciones, sobre Impuesto a las Sucesiones y Donaciones.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Electoral, que condujo al fraccionamiento del voto en función de las circunscripciones electorales. Sin embargo, en esta ocasión no fue sentada la base argumentativa que permitiera analizar la cuestión planteada desde la vulneración del derecho a la igualdad.

13. En ese sentido, el arrastre es el único argumento desarrollado en la instancia que apodera al Tribunal Constitucional que contradice el carácter directo del voto como manifestación de los ciudadanos⁵. Por estas razones, como hemos señalado, la acción carece de certeza y de precisión en relación a las violaciones denunciadas, incumplimiento el mandato del artículo 38 de la referida Ley 137-11.

14. A mi juicio, la solución adoptada pudo desarrollarse –únicamente – analizando la vulneración del carácter directo del voto producido por la lista “cerrada y bloqueada” como método de votación contenido en el artículo 111 de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, lo que hacía innecesario acudir al análisis de la violación del derecho a la igualdad no invocado por el recurrente.

15. Esta cuestión revela una incongruencia de la solución adoptada, pues el accionante sólo se ha referido a la presunta violación del carácter preferencial del voto, mientras que el proyecto lo analiza y decide, además, desde la violación del principio de igualdad, específicamente, por discriminación de los dominicanos que viven en el exterior, como una contribución no explicada por este colegiado.

⁵ 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Ahora bien, el Tribunal Constitucional está facultado para acudir a una interpretación distinta de los precedentes sentados en la materia cuando haya motivos para ello, sin embargo, el mandato contenido en el artículo 31⁶ de la referida Ley 137-11 requiere explicar los fundamentos que le conducen a variar su criterio. Esta obligación deriva del principio de seguridad jurídica que supone –para los ciudadanos –la previsibilidad del comportamiento de sus órganos ante situaciones similares.

17. El apego a lo decidido se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (autoprecedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

18. La importancia del precedente ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de precedentes judiciales que hubiesen resuelto casos similares al suyo⁷. Así que, la incorporación de esta institución en su legislación positiva constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar –a niveles óptimos –el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

⁶**Artículo 31.- Decisiones y los Precedentes.** Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

Párrafo I.- Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio. (...)

⁷ Ver artículo 10 de la Ley 1437 de 2011. El nuevo código de procedimiento y de lo contencioso administrativo propuso a través de los artículos 10, 102, 269, 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011, un sistema que convierte a la jurisprudencia del Consejo de Estado en una guía para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. En el caso concreto el Tribunal Constitucional debía justificar –o por lo menos advertir –que en lo adelante acudiría a una interpretación más abierta de los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 38 de la Ley 137-11, respecto a la obligación del accionante de exponer, en forma clara y precisa, los fundamentos de la acción en relación a las normas atacadas, considerando satisfechos dichos requisitos con la simple alusión a los derechos que se consideran vulnerados.

20. Esta posición de la sentencia, con la que de paso me identifico por ser cónsona con el principio de informalidad⁸ que caracteriza la justicia constitucional, no ha sido debidamente justificada por el Tribunal a la comunidad a la comunidad de intérpretes, a la comunidad jurídica y a la sociedad en general, lo que me conduce a salvar voto del criterio mayoritario.

b) la tipología de sentencia utilizada podría interferir con el modelo de control de constitucionalidad y el sistema de democracia representativa.

21. Otra cuestión de la solución adoptada que nos llama la atención, es, si en la especie procedería dictar una sentencia interpretativa –de tipo aditiva –, sustituyendo o cambiando el alcance del voto como mecanismo instituido en la democracia para que los ciudadanos expresen sus preferencias electorales.

22. Las reflexiones anteriores nos llevan a preguntarnos si ¿debería el Tribunal Constitucional interferir en materia electoral –diseño del voto –sustituyendo directamente la norma cuestionada o exhortar al Congreso Nacional a producir la modificación que la haga constitucional?

⁸Artículo 7 de la Ley 137-11. 9) **Informalidad.** Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Veremos en lo adelante el alcance que desde la doctrina electoral se le atribuye al sistema de listas cerradas y bloqueadas o listas cerradas y desbloqueadas para asumir una posición sobre el tema.

24. Es importante señalar que la lista cerrada y bloqueada corresponde a una fórmula de identificar a los candidatos de un partido que se le presenta a los electores, lo que va a derivar del diseño que se tenga del sistema político. Como otros temas, que atañen al sufragio activo, existen varias formas de selección de los candidatos, siendo la lista cerrada y bloqueada una de las alternativas posibles, sin que necesariamente sea constitucional o inconstitucional, pues dicha cuestión dependerá de la dimensión constitucional y de su configuración adjetiva.

25. Veamos algunas definiciones más precisas:

a) Lista cerrada y bloqueada

Es aquella en las que el elector vota la enumeración de candidatos que presenta cada partido y en las que el orden viene fijado y no puede alterarse. Este es el sistema que actualmente se utiliza en las elecciones generales, autonómicas y municipales españolas, lo que afecta a la designación de escaños en el Congreso de los Diputados, que se rige bajo esta norma. España no es el único país que se regula así en materia electoral. Israel, Noruega, México, Argentina o Portugal también utilizan listas cerradas y bloqueadas.

b) Lista cerrada y desbloqueada

Son aquellas en las que un elector vota a la lista presentada por un partido pero en ellas el votante puede modificar —total o parcialmente— el orden de

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidatos preestablecido, ya sea mediante el voto preferencial (para uno o varios candidatos), tachando nombres de candidatos o poniendo un orden numérico en los nombres de los candidatos.

Este modelo seguiría los pasos del sistema electoral alemán, en el que la mitad de los diputados se elige en distritos uninominales y la otra mitad en listas regionales (provinciales en nuestro caso), con distribución de los escaños proporcional a los votos de cada partido⁹. De esta forma, una vez que se reparten los escaños que corresponden a cada partido en cada provincia, todos los candidatos que han ganado en su distrito "pasan por delante" de los compañeros que van en la lista bloqueada, de modo que estos últimos simplemente completan el número que quede por completar, hasta llegar a los que proporcionalmente les corresponden a cada partido. Esta es una de las maneras de primar las listas desbloqueadas a las cerradas y bloqueadas.

26. El listado de los candidatos electorales no es un elemento secundario del sistema electoral, sino el procedimiento mediante el cual “se llega a determinar qué personas integran el Parlamento en calidad de representantes políticos de la ciudadanía y cuál es el mecanismo en virtud del cual adquieren...su condición de electas.”¹⁰

27. Para la doctrina la afirmación de la regulación de las listas electorales afecta al derecho de sufragio activo de los electores, ya que, dependiendo del modelo de listas, puede variar mucho el grado de influencia que la decisión de los votantes tiene en la selección de sus representantes políticos y la intensidad con que los partidos políticos pueden predeterminar la designación de aquellos. Además,

⁹Según explicaba José A. Gómez Yáñez, profesor asociado de Sociología de la Universidad Carlos III en el artículo “*Regenerar el sistema político*”, publicado el 18 de enero de 2004 en EL PAÍS.

¹⁰Para un examen de la importancia de la “estructuración de la papeleta de voto” como elemento del sistema electoral; vid. RAE, Douglas W.; *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1971, págs. 17 y 126.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del modelo de listas depende, en buena medida, el grado de protagonismo que los partidos políticos tengan en el sistema político, es decir, la forma y la intensidad con la que puedan influir en el funcionamiento de las instituciones conforme a sus intereses.¹¹

28. En la especie, para acoger la acción y declarar que la lectura “constitucionalmente adecuada” del artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19 y de los artículos 18 y 2 del reglamento para el voto del dominicano en el exterior, del pleno de la Junta Central Electoral, se sustituye el enunciado “*listas cerradas y bloqueadas*” por el enunciado “*listas cerradas y desbloqueadas*”, sin que ello suponga una simple omisión legislativa o ausencia de lo que constitucionalmente debía haberse previsto (art. 47, Ley 137-11), sino un cambio del sistema de votación de la comunidad dominicana en el exterior.

29. Estamos conteste que el método de “lista cerrada y bloqueada” utilizado por el legislador y el reglamento del órgano electoral para el voto de los dominicanos en el exterior resulta contrario al voto preferencial, sin embargo adicionar –**des-bloqueada** en vez de **bloqueada** a la lista de los candidatos no es solo agregar una palabra al método de votación, sino cambiar totalmente el alcance del voto, invadiendo la competencia otorgada al Congreso Nacional por el artículo 77 de la Constitución para regular el procedimiento del sufragio en la elección de los legisladores.

30. La forma de ver hasta dónde puede incursionar un Órgano Constitucional en el Parlamento obedece al diseño de la democracia, pues en el Estado Constitucional la separación de funciones no solo es característica esencial de su funcionamiento, sino también necesaria para mantener el equilibrio de los

¹¹CARRASCO DURÁN, MANUEL. “*Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado.*”, pág. 4.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poderes públicos. Por ello, se afirma, que mientras menor sea la interferencia en el parlamento (Congreso Nacional), mayor es el grado de legitimidad del control de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional.

31. Se admite que la incursión del Tribunal Constitucional puede ser de mayor intensidad cuando se trata de la protección de derechos fundamentales, pues estos suponen un mayor peso axiológico que las razones políticas que justifican el funcionamiento de la democracia. La jurisdicción constitucional puede controlar los límites en que opera el parlamento, sin embargo, epistemológicamente hablando, no es dable sustituir su genuina e histórica función en la producción de leyes generales, especialmente de aquéllas que delimitan el alcance del sufragio como mecanismo de legitimación del propio sistema político.

32. El método de selección de los candidatos y de atribución de escaños corresponde al funcionamiento de la democracia, lo que justifica, en principio, que sea el parlamento (Congreso Nacional) y no el Tribunal Constitucional que produzca la modificación de la norma cuestionada de inconstitucionalidad.

33. No es lo mismo incluir un supuesto que haga constitucional una norma, por ejemplo, cuando hay ausencia de un elemento que hace la norma incompleta o inaplicable por defectuosa en su redacción, resultando contraria al principio de igualdad, que cambiar el sistema de votación adicionando un significado totalmente contrario a lo previsto por el legislador.

34. Aunque la separación de funciones entre órganos constitucionales no supone mundos separados, desconectados e independientes en forma absoluta, sino de colaboración institucional, desde mi punto de vista, la mayor manifestación de legitimidad que la democracia representativa atribuye al

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Congreso Nacional es la de legislar acorde con el mandato conferido por la Constitución, siempre respetando sus límites como poder constituido.

35. Desde la atribución de Kelsen al Tribunal Constitucional –como legislador negativo –, en la medida en que anula normas generales que automáticamente quedan excluidas del ordenamiento jurídico, surge como contrapartida la imputación de activismo judicial utilizada para denominar acciones de este órgano de control consideradas como un acto de legislación positiva¹², derivando en abundante y no menos pacíficas controversias doctrinales.

36. La modificación de la norma cuestionada –como hemos señalado –no ha consistido en incluir aquello que debía haberse previsto para hacerla constitucional, sino cambiar el significado a través de una nueva norma (lista cerrada y desbloqueada) totalmente contraria al contenido inicial previsto por el legislador. La modificación del segundo enunciado, a través de una sentencia interpretativa, ha transformado su estructura para integrarse al ordenamiento jurídico-electoral con todas las consecuencias jurídicas, entre estas, adecuar a la sentencia la boleta de votación, individualización de los candidatos que permita la preferencia del elector y la distribución de escaños en forma separada, lo que sin duda constituye una actuación de legislación positiva del Tribunal Constitucional.

¹²NIETO SÁNCHEZ, ÁNGELA LILIANA. “*La corte constitucional colombiana como legislador en sentido positivo. Análisis dogmático, hermenéutico y práctico*” Págs. 18-19. El activismo judicial es un concepto que ha sido ampliamente analizado y explicado por la doctrina, por los juristas y en general por todos los operadores judiciales, por lo cual han sido múltiples las fórmulas propuestas por los autores para examinar y analizar el concepto. Inicialmente Cabrillo – director del Harvard Seminar of Law and Economics de la Harvard University – explicó en su obra que el activismo judicial es un fenómeno que se ejecuta por los tribunales constitucionales cuando luego de conocer y analizar un caso concreto sujeto a su competencia, anula una ley o un conjunto de disposiciones normativas, declarando su inexecutableidad, o cuando la declara acorde al ordenamiento jurídico pero la hace extensible, creando aspectos nuevos en la normatividad creada por el órgano legislativo.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. Por otro lado, debo reconocer que desde hace muchos años los tribunales constitucionales vienen recurriendo a otros tipos de sentencias cuando analizan el cuestionamiento de constitucionalidad de las leyes, que en cierta medida se diferencian de las tradicionales decisiones estimativas o de desestimación de la acción, es decir, que se limiten a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, con el correspondiente efecto de derogación o vigencia de la misma¹³. Se trata de las llamadas sentencias interpretativas, las que, de acuerdo a la doctrina pueden ser definidas como aquellas que:

“son el resultado del examen minucioso de todas las posibles normas que pueden desprenderse del precepto discutido, para determinar cuáles son legítimas desde una perspectiva constitucional y cuáles dejan de serlo. Basta que una sola de sus interpretaciones respete la primacía de la Constitución para que el precepto jurídico no sea inconstitucional”¹⁴.

38. El Tribunal Constitucional español ha establecido que debe entenderse como tales:

“aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la inconstitucionalidad de un precepto

¹³EGUIRUREN PRAELI, FRANCISCO JOSÉ. *“Las sentencia interpretativas o “manipulativas” y su utilización por el Tribunal Constitucional Peruano.”* Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, página 322. Apunta el autor que “a partir de la interpretación buscan encontrar formas de adecuación de las normas a la Constitución o de otorgarles un sentido normativo y de aplicación que las haga compatible con ésta, a fin de evitar la declaración de inconstitucionalidad, que implicaría su derogación. Cuando aquí se habla de interpretación estamos aludiendo al proceso de análisis y razonamiento jurídico destinado a esclarecer y determinar el contenido de un precepto o disposición constitucional, así como la compatibilidad con éste de una norma legislativa concreta. La interpretación viene así a “agregar” o “concretizar” un contenido normativo que no fluye explícita o expresamente del texto literal de una disposición constitucional, completando este contenido por la acción del intérprete”.

¹⁴ GUTIERREZ ZARZA, MARÍA DE LOS ÁNGELES *«Las sentencias interpretativas y aditivas del Tribunal Constitucional español»*. Revista de Derecho Procesal. núm. 3, 1995, pp. 1.032 y 1.033.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución, o no se interprete en el sentido (o sentidos) que considera inadecuados” (Sentencia de 13 de febrero de 1981, FJ 6).

39. Como apunta la doctrina¹⁵, en referencia a lo establecido por el Tribunal Constitucional español en la sentencia previamente citada, la interpretación ha sido un medio al que la jurisprudencia constitucional ha recurrido para no pronunciar lagunas innecesarias en el ordenamiento jurídico, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución. Esta labor interpretativa tiene como objeto el establecimiento del contenido y significación del texto que se interpreta, el cual se designa como conforme con la Constitución.

40. En ese sentido, las principales características¹⁶ que reúnen las sentencias interpretativas son:

1. El fallo debe ser desestimatorio, es decir, debe declararse la constitucionalidad del precepto.
2. Caben dos pronunciamientos en el fallo:
 - a) Que el Tribunal Constitucional diga el sentido en el que debe ser interpretado el precepto para salvar su constitucionalidad.

¹⁵GOMEZ DE LA ESCALERA, J. “*Las sentencias interpretativas e integrativas del Tribunal Constitucional: su problemática*”, núm. 592-593, pp.149-183.

¹⁶ESQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO. “*Diez años de fallos constitucionales: (sentencias interpretativas y poder normativo del Tribunal Constitucional)*”, Revista vasca de administración pública, núm. 31, pp. 117-141.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Que el Tribunal Constitucional exprese el sentido (o sentidos) en los que no puede ser interpretado el precepto para considerarlo constitucional (o, lo que es lo mismo, expresa el sentido –o sentidos –en los que el precepto es inconstitucional).

41. Las sentencias interpretativas constituyen la expresión de una autorrestricción de los tribunales constitucionales, pues mediante ellas se evita declarar la anulabilidad de una opción legislativa adoptada conforme al principio democrático¹⁷ y representativo.

42. Esta decisión –pese a ser de naturaleza estimativa de la acción –también recurre a la tipología de sentencia interpretativa aditiva para salvar la constitucionalidad de la norma atacada, escenario en el que procedía su correspondiente anulación y dictar una sentencia exhortativa, indicando al Congreso Nacional a producir la modificación. Como hemos visto, en la especie se hace uso de ambas técnicas de la doctrina constitucional: se acoge la acción y al mismo tiempo se interpreta en forma distinta, produciendo una incongruencia procesal, lo que me conduce a apartarme de este aspecto del criterio mayoritario.

III. EN CONCLUSIÓN

43. Aunque en la especie comparto la solución adoptada por la mayoría, entiendo necesario dejar constancia de que, por un lado, esta sentencia debió desarrollar los fundamentos que le permitieron considerar satisfechos los requisitos de admisibilidad de la acción; y por otro, en vez de dictar una sentencia interpretativa –de tipo aditiva –debió exhortar a Congreso Nacional a

¹⁷ CORIPUNA, JAVIER ADRIÁN. “*Los Efectos Temporales de las Sentencias de Inconstitucionalidad*”. *Las sentencias del Tribunal Constitucional en el Perú*. Obra Coordinada por ETO CRUZ, GERARDO, primera edición, septiembre 2010, página 283.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

producir las modificaciones necesarias para adaptar la norma cuestionada al carácter directo del voto previsto en la Constitución, por lo que salvo mi voto, concurriendo con los demás aspectos de la decisión.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

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 disidente en la presente sentencia.

Este voto disidente 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 en inconstitucionalidad fue interpuesta por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior del siete (7) de junio de dos mil once (2011) y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se dicta una sentencia interpretativa aditiva, en la cual el tribunal indica como debe interpretarse la norma cuestionada para que sea compatible con la Constitución.

3. Estamos de acuerdo con la tesis que se desarrolla en la sentencia que nos ocupa, en el sentido de que si los residentes en el país tienen derecho a seleccionar el diputado de su preferencia también los que viven fuera del país deben tener el mismo derecho y no votar con una lista cerrada de diputados como se prevé en la norma cuestionada.

4. Sin embargo, entendemos, contrario al criterio mayoritario, que la acción debe rechazarse y no acogerse, en aplicación de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales. Por otra parte, consideramos que el desarrollo argumentativo que se hace respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no se corresponde con lo consagrado en el artículo 185. 3 de la Constitución. A ambos aspectos me referiré en los párrafos que siguen.

5. En relación al primer aspecto, consideramos que cuando un tribunal dicta una sentencia interpretativa, lo hace con la finalidad de establecer la forma en que debe interpretarse la norma cuestionada para que sea compatible con la Constitución y, de esta manera, preservar la misma, es decir, mantenerla en el ordenamiento y evitar las dificultades que derivan de la anulación. Así las cosas, lo procedente es rechazar la acción y no acogerse, pues esto último supone



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarar inconstitucional la norma cuestionada, como, precisamente, lo pretende la accionante.

6. La línea doctrinal expuesta en el párrafo anterior fue asumida por nuestro legislador, ya que según el artículo 47 de la referida Ley 137-11 “*El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados*”.

7. Como se advierte, el texto de referencia es claro y preciso en lo que concierne a que la acción o demanda en inconstitucionalidad se debe desestimar o rechazar, cuando el Tribunal Constitucional opta por dictar una sentencia interpretativa y conservar la norma en el ordenamiento, opción que ha sido la elegida en la especie. En este sentido, la acción en inconstitucionalidad debió rechazarse y no acogerse.

8. Ahora bien., ¿Cuál es el precedente en la materia? La revisión que hemos realizado al respecto nos revela que en algunos casos el tribunal no acoge ni rechaza; mientras que, en otros casos, acoge la acción. En efecto, en la Sentencia TC/0161/13 del doce (12) de septiembre decidió lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Señor José del Carmen Cubilette Aramboles en contra de la Resolución núm. 080-09, dictada en fecha once (11) de agosto de dos mil nueve (2009), por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ESTABLECER que la disposición primera de la Resolución núm. 080-09, de fecha once (11) de agosto del año dos mil nueve (2009), dictada por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), para que sea conforme a la Constitución en su Art. 40.15, se lea en lo adelante de la manera siguiente: “PRIMERO: DISPONER que la cuota regulatoria a pagar por cada usuario que opte por el servicio de portabilidad numérica, el cual estará destinado para la recuperación de la inversión en capital fijo que deben realizar las prestadoras de servicios de telefonía para la implementación de la portabilidad numérica en República Dominicana, queda establecida en la suma de ochenta pesos dominicanos con 00/100 (RD\$80.00)”.

TERCERO: ORDENAR al Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) implementar todas las medidas necesarias para que las prestadoras de los servicios de telecomunicaciones que hayan aplicado el cobro de la tarifa de ochenta pesos dominicanos con 00/100 (RD\$80.00) dispuesto en la indicada resolución núm. 080-09, acrediten en la facturación que se genere a partir de haberse dictado esta sentencia, los valores pagados desde la fecha de aplicación de la referida cuota a los usuarios que no optaron por el servicio de portabilidad numérica, disponiendo, además, que el total de la devolución sea parte de la inversión para la adecuación de redes y sistemas que le corresponde asumir de forma directa a las empresas de telecomunicaciones que ofrezcan esos tipos de servicios, sin traspasar de modo exclusivo esos gastos de inversión a los usuarios que hayan optado por los servicios de portabilidad numérica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Decisiones similares fueron tomadas en las Sentencia TC/0484/16 del dieciocho (18) de octubre)

9. En cambio, en la Sentencia TC/0170/16 del doce (12) de mayo decidió lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por German Antonio Ramírez de la Cruz y compartes contra el artículo 15 de la Ley núm. 307, que crea el Instituto Postal Dominicano (INPOSDOM), del quince (15) de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

SEGUNDO: ACOGER la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, DECLARAR que, con el objeto de que el mencionado artículo 15 de la referida ley núm. 307 sea considerado conforme a la Constitución, preservando así su vigencia en nuestro ordenamiento legal, dicho texto rece en lo delante de la siguiente manera: «Artículo 15.- Las propiedades del Instituto Postal Dominicano son inembargables, salvo cuando medien créditos salariales o de naturaleza laboral debidamente reconocidos por sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada».

(Decisiones similares fueron tomadas en las Sentencias TC/0134/20 y TC/0135/20 ambas del trece (13) de mayo)

10. Según lo expuesto, ha quedado evidenciado que, en materia de sentencia interpretativa, en algunos casos el tribunal ni acoge ni rechaza la acción en inconstitucionalidad y, en otros casos, la acoge, a pesar de que el texto que rige la materia, artículo 47 de la Ley núm. 137-11, establece que la acción debe

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desestimarse o rechazarse. Ante este panorama, sugerimos que se aproveche la primera oportunidad que se presente para cambiar dichos precedentes y establecer uno nuevo que se corresponda con la previsión legislativa indicada.

11. En relación al segundo aspecto, en el presente voto 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 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.

12. En este voto nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad desde la óptica del derecho comparado, para luego analizarla en el contexto del ordenamiento dominicano. Finalmente, expondremos las razones por las cuales disentimos del criterio mayoritario.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

13. 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.

14. 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.

15. 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,

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

16. 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.¹⁸ 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 otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

17. 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 la Comunidades Autónomas.¹⁹ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

18. 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,

¹⁸ 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

¹⁹ 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.²⁰

19. 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.²¹

20. 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 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.

21. 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 Pueblo²²; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo

²⁰ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

²¹ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

²² Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.²³ 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.

22. 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.

23. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”²⁴. Se trata de un

²³ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

²⁴ 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 *actio 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).

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano²⁵ y el venezolano.²⁶

24. 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”*.²⁷

25. 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 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.

²⁵ 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”*.

²⁶ 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”*

²⁷ 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

26. 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.

27. 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 inconstitucionalidad 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

28. 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:

Art. 61. 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

29. 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.²⁸

30. 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.

31. Un elemento que nos parece interesante y pertinente, a propósito de la tesis que defendemos en este voto, 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 inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que siguen, en las

²⁸ 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-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

32. 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:

Art. 67.- 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 10s Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)

33. 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

34. 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.

35. 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 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.²⁹

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

37. 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

²⁹ . 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.³⁰

38. 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”.³¹ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

³⁰ 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;”

³¹ 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;”

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

39. 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 interesadas³². El 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.

40. 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.”³³ Es

³² 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 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, al 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;”

³³ 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 a instancias del Presidente de la República,

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

41. 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.

42. 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.³⁴ 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.³⁵

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;

³⁴ Véase sentencia TC/0031/13

³⁵ Véase sentencia TC/0520/16

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. 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 inconstitucionalidad³⁶.

44. 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 inadmisibile, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

45. 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”.

46. 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.

³⁶ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. Exposición de las razones que justifican este voto

En la primera parte de este voto 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

47. 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”.

48. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

37

49. 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.

50. 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.

³⁷ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. 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 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.³⁸

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.³⁹

³⁸ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

³⁹ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁴⁰

52. 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 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

⁴⁰ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

B.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.

53. 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 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

54. 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.

55. 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”.

56. 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 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)

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

57. 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”.

58. 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”.

59. No obstante el 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.

60. 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 informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9)

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No, reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

66. 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.

67. 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.

68. 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69. 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 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

figura de la “acción popular”, como erróneamente lo ha entendido la mayoría de este tribunal.

73. 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 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.

74. 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.

75. 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

76. 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 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.

77. 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.

78. 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*

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

79. 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.

80. 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.

81. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se debe a que los redactores de la Constitución tuvieron 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.

82. 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 Democrático de Derecho⁴¹, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

83. 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.

84. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder 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”.⁴²

⁴¹ 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”.

⁴² 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

85. 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.

86. 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, 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.⁴³

87. 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.⁴⁴

⁴³ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

⁴⁴ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

88. 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.

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

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

90. 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.

91. 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

92. 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 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.

93. 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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

94. 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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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: ‘ésa 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?, ¡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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (...)

95. 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, porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

96. 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”.

97. 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

98. 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”.

99. 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.

100. 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.⁴⁵

⁴⁵ 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

101. 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.

102. 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

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 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-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

103. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la vía de 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 presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.⁴⁶

104. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el

⁴⁶ 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”⁴⁷, 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.⁴⁸

105. 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.

106. 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”.

107. 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 Constitución, 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

⁴⁷ 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

⁴⁸ 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.⁴⁹

Conclusiones

A. Respetto del primer aspecto del voto

En el desarrollo de la primera parte de este voto ha quedado evidenciado que, en materia de sentencia interpretativa, en algunos casos el tribunal ni acoge ni rechaza la acción en inconstitucionalidad y, en otros casos, la acoge, a pesar de que el texto que rige la materia, artículo 47 de la Ley No. 137-11, establece que la acción debe desestimarse o rechazarse. Ante este panorama, sugerimos que se aproveche la primera oportunidad que se presente para cambiar dichos precedentes y establecer uno nuevo que se corresponda con la previsión legislativa indicada.

B. Respetto del segundo aspecto del voto

En el desarrollo de la segunda parte de este voto ha quedado demostrado que en el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al 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”.

⁴⁹ 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-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, ya que, tal y como explicamos en su oportunidad, 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, 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

SOBRE EL DERECHO AL VOTO SALVADO

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

La presente acción de inconstitucional directa fue interpuesta contra el art. 7 de la ley 136-11 sobre elección de legisladores en el exterior, igualmente contra el párrafo II del art. 6 del reglamento de aplicación de dicha ley, que instaure listas cerradas y bloqueadas para la elección de los disputados en el exterior, mediante la cual se le suman los votos del partido a los candidatos según el orden que lo hayan establecido los partidos. Estos artículos establecen lo siguiente;

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 7 de la ley 136-11 sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior del siete (7) de junio de dos mil once (2011)

Artículo 7.- Presentación de candidaturas. Las candidaturas para diputados y diputadas en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes.

Párrafo II, art. 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

Artículo 6: Los Partidos Políticos que gocen del reconocimiento que establece la Ley Electoral, podrán proponer candidatos y candidatas a los cargos de representación congresional por la comunidad dominicana en el exterior. En ese sentido, las propuestas serán sustentadas por las autoridades legales del partido o alianza de partidos, y serán depositadas en la Junta Central Electoral, por el delegado político acreditado ante la misma, cumpliendo con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes.

Párrafo II: Los partidos o alianzas de partidos presentarán la nómina de candidatos y candidatas mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, ante la Junta Central Electoral, en los plazos que establezca la ley⁵⁰.

⁵⁰ Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dentro de los argumentos expuesto por el accionantes se refiere a que esta ley vulnera el carácter directo y libre del voto según lo consignado por el constituyente en el texto fundamental.

Respecto a esta acción directa de inconstitucionalidad y de los argumentos que en ella se desarrollan este tribunal consideró lo siguiente, saber:

“...De la aplicación de los precedentes TC/0033/12, TC/0375/19 y TC/0440/19 anteriormente citados, puede colegirse que el artículo 111 de la Ley núm.15-19, Orgánica de Régimen Electoral del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) y los artículos 18 y 2 del reglamento para el voto del dominicano en el exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral en fecha cinco (05) de junio del año dos mil diecinueve (2019) que establecen que las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante “listas cerradas y bloqueadas”, no resultan conformes a la Constitución dominicana.

12.13. Esto así porque las normas objeto de impugnación mencionadas propenden a crear dos categorías de ciudadanos y ciudadanas en función del lugar de su residencia: 1) los que tendrán derecho al ejercicio del voto libre y directo para escoger el diputado o diputada de su preferencia, esto es, los dominicanos residentes en el país que podrán votar preferencialmente en el nivel de elección, y 2) los que no, porque al residir en el exterior deberán elegir a los diputados que le representan ante el Congreso Nacional, mediante un voto no preferencial. En consecuencia, los ciudadanos dominicanos que residen en el exterior pertenecerían a una categoría de ciudadanos que a diferencia de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demás, no tendrían el derecho a elegir libre y directamente los candidatos a diputado o diputada de su preferencia, se les condicionaría la voluntad de elección y se les impondría el candidato o candidata que encabece la lista del partido al cual pertenece éste último, lo cual a todas luces es contrario al principio de igualdad instituido en el artículo 39.1 de la Constitución de la República Dominicana en relación con los artículos 2, 4, 22, 77 y 208 de la misma, que consagran el principio de soberanía popular, el principio democrático y representativo, el derecho de ciudadanía a elegir libremente el diputado/a de su preferencia y al derecho al voto o sufragio universal (personal, libre y directo).

12.14. Además, la prealudida disposición del artículo 111 de la ley impugnada, al establecer el modelo del sufragio mediante lista cerrada y bloqueada, transgrede -a juicio de este Tribunal – el carácter “libre” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución, pues al ejercer el elector el sufragio mediante esta modalidad de lista, su voto vendría a favorecer a los candidatos situados en los primeros números de la lista aunque el votante prefiera a los colocados en los últimos lugares de la misma. Asimismo, dicha modalidad de lista implicaría un desconocimiento también al carácter “directo” del voto, ya que la mecánica de este tipo de sufragio impide al elector marcar directamente en la boleta al candidato a diputado de su preferencia, situación que resulta por demás agravada por la circunstancia de que los votantes residentes en el territorio nacional, sí podrán elegir directamente el candidato a diputado de su preferencia.

12.15. Esta opinión se corresponde con el criterio esbozado por este mismo Tribunal en la ya citada Sentencia TC/0375/19, en la cual se indicó “...la aludida disposición viola el derecho de los ciudadanos al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarar mediante sentencia interpretativa aditiva⁵¹ la lectura conforme que deberá consignarse en ambas disposiciones. Así mismo, como consecuencia de la presente decisión, los poderes públicos y órganos del Estado competentes están obligados a proceder a la revisión de las normas y los actos dictados en ejecución o aplicación de la disposición declarada inconstitucional y adecuar los mismos a las consecuencias derivadas de esta decisión, sin que en modo alguno ello implique afectar la seguridad jurídica que resulta de los procesos electorales ya consumados...''

En razón de lo anteriormente expuesto, este tribunal decide;

PRIMERO: ADMITE, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior del siete (7) de junio de dos mil once (2011) y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

SEGUNDO: ACOGE, de conformidad con las precedentes consideraciones, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Germán A. Ramírez contra el artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19 del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) y los artículos 18 y 2 del reglamento para el voto del

⁵¹ Sobre el concepto de sentencias interpretativas aditivas véase las sentencias TC/0012/12 del nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012) y TC/0161/13 del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013) de este Tribunal.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*dominicano en el exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral en fecha cinco (05) de junio del año dos mil diecinueve (2019) y, en consecuencia, **DECLARA** que la lectura constitucionalmente adecuada del artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19 del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) (antiguo artículo 7 de la Ley núm. 136-11) y de los artículos 18 y 2 del reglamento para el voto del dominicano en el exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral en fecha cinco (05) de junio del año dos mil diecinueve (2019) (antiguo párrafo II del artículo 6 del anterior Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de los diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011)) será la siguiente:*

Artículo 111.- Presentación de candidaturas. *Las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y desbloqueadas, sometidas por ante la secretaría general de dicho organismo electoral, en los plazos establecidos por las leyes.*

Artículo 18.- *Los Partidos Políticos que gocen del reconocimiento que establece la Ley Orgánica de Régimen Electoral, podrán proponer candidatos y candidatas a los cargos de representación de la comunidad dominicana en el exterior. En ese sentido, las propuestas serán sustentadas por las autoridades legales*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del partido, y serán depositadas en la Junta Central Electoral, por el delegado político acreditado ante la misma, cumpliendo con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes.

***Artículo 2.-** Para la celebración de las elecciones del 19 de mayo del 2024, en lo referente a la escogencia de los diputados y diputadas por las comunidades de los ciudadanos(as) dominicanos(as) residentes en el exterior, se elegirán siete (7) representantes que serán propuestos por los Partidos Políticos, los cuales serán presentados en listas cerradas y desbloqueadas, y escogidos de conformidad con lo dispuesto en la ley y el presente reglamento.*

TERCERO: DECLARA 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.

CUARTO: DECLARA el presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Germán A. Ramírez, a la Cámara de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Diputados, al Senado, a la Junta Central Electoral y a la Procuraduría General de la República Dominicana.

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

En este sentido, el voto que presentamos a continuación se desarrollará respecto al criterio sostenido por este tribunal relativo a listas cerradas y bloqueadas sobre el cual ya hemos manifestado nuestra disidencia en las decisiones TC/375/19 y TC/440/19.

En este orden, se podrá evidenciar cómo esta decisión adolece de una inapropiada subsunción y confrontación del texto legal respecto al texto constitucional, distorsiona las concepciones que sobre voto directo ha establecido la doctrina y jurisprudencia comparada, confundiendo el concepto de voto directo con democracia directa, lo cual a su vez contradice y trasmuta numerosos autoprecedentes de este Tribunal respecto al tema, que sin apropiada motivación fueron desconocidos, resultando palpable que la norma cuya inconstitucionalidad fue invocada realmente no trasgrede la carta magna.

En esta misma línea, mientras anteriormente - por ejemplo - para este tribunal (Sentencia TC/0170/13) era constitucional el uso de listas de candidaturas cerradas y bloqueadas en el ámbito legislativo, en las cuales el votante se limitaba a suscribir una lista, y depositaba su voto por un determinado partido, siendo su selección meramente adjudicada a uno de los candidatos según el orden pre-establecido y determinado por el partido, el cual, por igual era sumado al candidato a senador; hoy día, por el contrario y en una actitud que podemos calificar de incoherencia o bipolaridad jurídica, la disposición

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnada, que configura un sistema similar, pero aún más abierto, resulta inconstitucional.

En primer lugar, y en un marcado esfuerzo por tachar de inconstitucional la norma atacada, en la sentencia de marras haciendo acopio del criterio establecido en la decisión TC/0375/19 estableció que

“...Así que 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 esta misma dirección, con similar empeño por hacer entender que el texto impugnado resulta inconstitucional, el voto mayoritario de este plenario sostuvo, respecto al cual presentamos este voto particular que

“...la prealudida disposición del artículo 111 de la ley impugnada, al establecer el modelo del sufragio mediante lista cerrada y bloqueada, transgrede -a juicio de este Tribunal – el carácter “libre” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución, pues al ejercer el elector el sufragio mediante esta modalidad de lista, su voto vendría a favorecer a los candidatos situados en los primeros números de la lista aunque el votante prefiera a los colocados en los últimos lugares de la misma. Asimismo, dicha modalidad de lista implicaría un desconocimiento también al carácter “directo” del voto, ya que la mecánica de este tipo de sufragio impide al elector marcar directamente en la boleta al candidato a diputado de su preferencia, situación que resulta por demás agravada por la circunstancia de que los votantes residentes en el territorio nacional, sí podrán elegir directamente el candidato a diputado de su preferencia...”

Finalmente, y como últimos e indulgentes esfuerzos por retener la inexistente inconstitucionalidad decretada, se sostiene en la sentencia de marras lo siguiente:

‘...Como se observa, un método de votación que implique darle al sufragio del elector un alcance distinto al que manifiesta su intención de voto por un candidato en específico, implica un desconocimiento del carácter “libre” y “directo” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución de la República...’



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De todo lo transcrito se puede concluir en que, en su fútil esfuerzo por establecer la inconstitucional del párrafo del artículo, este plenario constitucional “**interpretó**” que esta disposición alegadamente trasgredió los caracteres de directo y libre del voto, según lo estipulado en los artículos 77 y 208 de la Carta Magna, incurriendo de este modo en una violación a la fuerza de precedente y principio del *stare decisis* que caracteriza las decisiones de este plenario, pues de forma injustificada y carente de motivación, con su “novedosa” interpretación varió sus interpretaciones previas respecto al tema, en las que se desarrollaron el carácter, los elementos, y los estándares mínimos exigidos por el sistema interamericano de derechos humanos respecto al derecho al sufragio, criterios que como veremos recogen y coinciden con las opiniones de otros intérpretes y juzgadores constitucionales y de derechos fundamentales tanto del ámbito regional como europeo.

Caracterización del voto directo: Voto directo vs voto indirecto.

Al hablar de voto directo nos estamos refiriendo a “...*aquel que deposita el ciudadano sin intermediación o delegación, es decir, como persona individual.*” Es decir, hablamos de un voto que se materializa con la única y exclusiva participación del ciudadano-electoral, en el cual habrá de protegerse la libertad del votante “...*para que, al depositar el voto, su orientación corresponda a la voluntad real.*”⁵²

Tal como se puede evidenciar, para la conceptualización del voto directo no existen mayores dificultades, pues se trata del ejercicio del sufragio sin delegación o intervención externa de un tercero al momento de manifestar la

⁵² López Gonzales, José Luis. “Significado y Función del Derecho de Sufragio en la Actividad Electoral de un Estado Democrático”. Revista NovumJus. Vol. 12, Núm. 1 (2018). Disponible en Web: https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatomica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1965/1785#n31

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elección “...libremente entre varias propuestas electorales”. (Sentencias TC/0145/16)

Sin embargo, comprender mejor el alcance y caracterización del mismo, implica contrastarlo con el voto indirecto, y efectuar un ejercicio comparativo.

En este orden, el diccionario jurídico de la Real Academia de la Lengua Española define el voto indirecto como la “Modalidad de voto en que los electores escogen a los elegidos a través de la mediación de diversos electores; así, por ejemplo, los vecinos votan a los concejales y estos eligen después a los diputados provinciales.”⁵³

Otras definiciones lo explican como el “*Método de elección seguido cuando la misma se confía a un colegio a su vez electivo; se llama «de primer grado» la elección de los integrantes de ese colegio y «de segundo grado» la que el mismo hace, de entre sus miembros o no, del titular del órgano de elección indirecta.*⁵⁴”. En igual sentido es definido como el sistema en el que “...los electores designan a otros electores que son quienes, a su vez, designan a los representantes. Según el número de operaciones electorales el sufragio indirecto sería de primer, segundo, tercer o sucesivos grados.⁵⁵”

En las elecciones indirectas el elector designa a unos electores/delegados de segundo grado o compromisarios, que a su vez eligen a los representantes. Se da una “*elección en pirámide*”, de manera tal que el elector que se halla en base designa a unos electores de segundo grado, que finalmente deciden quien será designado en la posición electiva.

⁵³ Diccionario Jurídico de la Real Academia Española. Disponible en web: <https://dej.rae.es/lema/sufragio-indirecto>

⁵⁴ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/sufragio-indirecto/sufragio-indirecto.htm>

⁵⁵ <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/sufragio-indirecto/>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, que nada más errado y desaguisado que lo afirmado en la sentencia de marras en el sentido de 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 (sic) senador, no cumpliría con el mandato constitucional del artículo 77*”, intentando este plenario – sea por ignorancia en la materia o por convicción - imputar y a la vez confundir a la población, de que estamos en presencia de un voto indirecto.

Como si los conceptos y definiciones previos no fuesen suficientes, este mismo tribunal consignó en el numeral 9.1.2. de la sentencia núm. TC/0170/13 y en la sentencia núm. TC/0146/16 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 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, 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).**” (El subrayado es nuestro)

Sea del agrado de este plenario o no, la caracterización y alcance del voto directo y el reconocimiento del amplio margen de apreciación que corresponde al legislador, ya había sido abordado en la doctrina constitucional de este tribunal, y se había hecho acopio de las más avanzadas interpretaciones iusfundamentales del hemisferio - que como veremos, son coincidentes con las del sistema europeo de derechos humanos - en el sentido de que el voto directo es el ejercicio del sufragio, sin intermediación ni intervención de un tercero, para elegir una determinada propuesta electoral, que constituye una reserva de ley, residiendo en el legislador la potestad - siempre y cuando respete el carácter

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directo del voto (es decir, sin interpósita persona) – de determinar el alcance de este voto directo.

Como bien sostuvo este Tribunal Constitucional en la precitada decisión TC/0170/13,

“...el tribunal es 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 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. Este ha sido el criterio adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar:

El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados en el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente 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. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos (...)” (Caso Castañeda



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gutman Vs. México; Sentencia. del seis (6) de agosto de dos mil ocho (2008); Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Y es que, tal como sostiene la Corte Constitucional de Colombia, el sufragio es “...directo en la medida en que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes o gobernantes, sin necesidad de intermediarios que decidan independientemente sobre el sentido de su voto.”.

Consideraciones refrendadas por el Tribunal Constitucional de Perú, que al abordar el tema del voto directo sostiene que este concepto se refiere a que el mismo “*Debe ser ejercido directamente, y, en ningún caso, a través de interposita persona.*”⁵⁶”

Estas interpretaciones son coincidentes con lo que entiende el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en similar tesitura ha concluido en que cada Estado goza de un amplio margen de apreciación para, a través de normas y leyes, determinar el método de votación, escrutinio y participación.

Al respecto, este interprete regional europeo de los derechos fundamentales, en su sentencia sobre el Asunto Yumak y Sadak vs. Turquía, de fecha 8 de julio de 2008, estableció que “...los Estados (...) gozan de un amplio margen de apreciación cuando se trata de determinar el sistema de escrutinio a través del cual se garantiza la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo. A este respecto el artículo 3 del Protocolo núm. 1 se limita a prescribir elecciones libres que tengan lugar «a intervalos razonables», «al escrutinio secreto» y «en condiciones que aseguren la libre expresión de la

⁵⁶ Sentencia del 2 de febrero de 2006. Pleno Jurisdiccional. Caso: 0030-2005-PI/TC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

opinión del pueblo». Hecha esta salvedad, no impone ninguna «obligación de establecer un sistema concreto» ... »⁵⁷.

En adición a esto, y reconociendo que al analizar los factores que inciden sobre el régimen de votación a ser elegido por cada Estado, no inciden únicamente asuntos políticos o jurídicos, estableció que “...*las normas en este ámbito varían en función de factores históricos y políticos propios de cada Estado*”, pues según este Tribunal “...*toda ley electoral debe valorarse a la luz de la evolución política del país, de forma que ciertos detalles inaceptables en el marco de un determinado sistema pueden justificarse en otro (Sentencia Py contra Francia, núm. 66289/2001, ap. 46, TEDH 2005-I), siempre y cuando el sistema adoptado responda a condiciones que aseguren «la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección... »*⁵⁸.”

Como si todo lo anterior no fuese suficiente, el Tribunal Europeo acota que, por respeto al margen regulatorio correspondiente a cada Estado, a este juzgador solo le corresponde “...*determinar, por una parte, si las normas que rigen las elecciones legislativas tienen por efecto prohibir a ciertas personas o a ciertos grupos participar en la vida política del país, y por otra, si las disparidades nacidas de un determinado sistema electoral pueden calificarse de arbitrarias o abusivas o, si un sistema electoral tiende a favorecer a un partido político o candidato ofreciéndole una ventaja electoral en detrimento de otro.*” afirmando en este mismo sentido este juez europeo de derechos fundamentales que “...*se plantearía un problema si la legislación aplicable privara a tales partidos de representación parlamentaria*”, subrayando un aspecto que desde nuestra óptica reviste trascendental importancia, y es que,

⁵⁷ Sentencia sobre el Asunto Yumak y Sadak vs. Turquía, de fecha 8 de julio de 2008.

⁵⁸ *Ibídem*

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*“...los efectos de un sistema electoral concreto pueden diferir de un país a otro y los distintos sistemas pueden perseguir fines políticos divergentes, incluso antagonistas. **Un sistema puede favorecer la representación equitativa de los partidos en el Parlamento, mientras que otro persigue evitar la fragmentación de la representación en pequeños partidos con el fin de otorgar, a la formación encargada de constituir Gobierno, la mayoría absoluta de diputados...**”*

Es decir, que siempre y cuando los sistemas electorales respeten la participación de todos y todas en la vida política, y no creen un sistema dispar, desigual, o arbitrario, con tendencia a favorecer a un partido o candidato determinado, no se verifican trasgresiones a las reglas electorales y de participación política, que, tanto en Europa como en Latinoamérica, y en República Dominicana, son en términos de votación, las de respetar su carácter de libre, universal, secreto y directo.

Como se puede observar, los estándares mínimos exigidos y acogidos por el máximo intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, de la cual este Estado es signatario, y que esta corte constitucional hizo suyos, aparte de ni siquiera hacer referencia al carácter directo del voto, deja a la soberana apreciación de los Estados el regular y desarrollar sus sistemas electorales. Y si a tal interpretación agregamos que el constituyente derivado, en la Constitución del año 2010 modificada en el 2015, hizo expresa reserva de que *“la elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo **en los términos que establezca la ley.**”*, podremos comprobar que en este caso estamos en presencia de la históricamente acuciante preocupación de suplantación del papel del legislador por parte de los Tribunales Constitucionales, pues si bien velar por la constitucionalidad de las normas es el papel de este tipo de altas cortes, suplantar atribuciones de otros



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poderes del Estado, y en tal acción, desconocer, desconstruir y desfigurar una reserva de ley y subvertir el orden constitucional, sin duda no es el rol de este tribunal.

Asimismo, todo lo supraindicado igualmente nos lleva a concluir en que este plenario realizó una interpretación fragmentada y no armónica de la disposición contenida en el artículo 77 de la Carta Magna, que es lo que consuma la suplantación jurisdiccional de la atribución conferida al legislador en la reserva de ley que venimos subrayando, pues el principio de separación de poderes consagrado por nuestra Carta Magna busca asegurar que los poderes constituidos ejerzan sus competencias en función del denominado principio de corrección funcional, es decir, sin interferir en las competencias y atribuciones de los otros.

Todo lo previamente explicado nos lleva a afirmar igualmente que, fruto de la presente decisión, la reserva de ley contenida en el artículo 77 ha sido vaciada de contenido y su alcance y efectos – si es que quedan algunos - han quedado reducidos a una exigua expresión, pues poco podría regular el legislador mediante la misma, obrando implícitamente una especie de modificación constitucional, efectuada a través de las interpretaciones realizadas por este Tribunal, que obrarían evidentemente en contra del artículo 267 de la Carta Magna, y de lo establecido en el precedente núm. TC/0352/18 en el sentido de que, “...permitir que el Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático perpetrándose un golpe a la Constitución.” (El subrayado y las negritas son nuestros)

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Y es que, tal como en sus autoprecedentes subrayaba este plenario, y como bien desarrolla el Tribunal Constitucional de Perú, “...por voluntad del propio constituyente, la ley no solo puede, sino que debe culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder al cargo de congresista”⁵⁹, es decir, del modo de votación para acceder a tal posición, que es, en suma, la otra dimensión y manifestación del asunto normativo impugnado.

Y en este orden, y en total concordancia con toda la doctrina y jurisprudencia comparada y también con la opinión previa de esta corporación constitucional, a la que, sin la debida justificación, este plenario ha dado la espalda, subraya el juzgador constitucional peruano que “...el constituyen ha querido dotar al legislador de un margen amplio de apreciación en la determinación del ámbito normativo del referido derecho, lo que debe ser tenido en cuenta por la jurisdicción constitucional al momento de valorar la validez o invalidez constitucional de su actuación”.

Como hemos demostrado, hasta la presente decisión este plenario fue coincidente con los criterios y estándares mundiales en materia de voto directo. Sin embargo, todo parece indicar que este Tribunal, con este giro copernicano, ha confundido el voto directo con la democracia directa, asuntos totalmente disimiles y distintos.

La democracia directa plantea la participación inmediata y sin ningún tipo de mediatización de los ciudadanos respecto a las decisiones políticas por parte de quienes ejercen el poder, mientras que, en la democracia representativa, que es la que el Soberano a través de la Constitución y sus poderes constituidos ha instaurado en la República Dominicana en el artículo 2 del texto constitucional,

⁵⁹ Sentencia del 2 de febrero de 2006. Pleno Jurisdiccional. Caso: 0030-2005-PI/TC.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

si bien el poder reside en el Soberano, este lo delega mediante las elecciones en sus representantes.

Esta lamentable confusión conceptual, que como ya hemos establecido, se aparta inexorablemente del universalmente aceptado criterio de que en materia de votación el legislador cuenta con “*un margen amplio de apreciación*”⁶⁰ - siempre y cuando se respete el carácter de libre, universal y directo

El voto libre: caracterización y elementos

Como ya habíamos establecido, en la sentencia de marras este plenario desvirtúa y trastoca el contenido jurídico del concepto de voto libre, y sostiene y es de opinión, de que,

“...la prealudida disposición del artículo 111 de la ley impugnada, al establecer el modelo del sufragio mediante lista cerrada y bloqueada, transgrede -a juicio de este Tribunal – el carácter “libre” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución, pues al ejercer el elector el sufragio mediante esta modalidad de lista, su voto vendría a favorecer a los candidatos situados en los primeros números de la lista aunque el votante prefiera a los colocados en los últimos lugares de la misma. Asimismo, dicha modalidad de lista implicaría un desconocimiento también al carácter “directo” del voto, ya que la mecánica de este tipo de sufragio impide al elector marcar directamente en la boleta al candidato a diputado de su preferencia, situación que resulta por demás agravada por la circunstancia de que los votantes residentes en el

⁶⁰Ver Sentencia TC/0170/13

Asunto Yumak y Sadak vs. Turquía, de fecha 8 de julio de 2008.

Sentencia del 2 de febrero de 2006. Pleno Jurisdiccional. Caso: 0030-2005-PI/TC. P. 19

Caso Castañeda Gutman Vs. México; Sentencia. del seis (6) de agosto de dos mil ocho (2008); Corte Interamericana de Derechos Humanos

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

territorio nacional, sí podrán elegir directamente el candidato a diputado de su preferencia...”

En similar dirección, con similar desconocimiento de los elementos propios de voto libre o con la decisión de desconfigurar el mismo, que se manifiesta en el marcado tesón por convencerse a sí mismo y a la comunidad jurídica de que la norma impugnada resulta inconstitucional, afirma erróneamente esta corte constitucional en la decisión que,

“...Esta opinión se corresponde con el criterio esbozado por este mismo Tribunal en la ya citada Sentencia TC/0375/19, en la cual se indicó “...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. 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.” En esta decisión jurisdiccional se estableció también: “...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”. Como se observa, un método de votación que implique darle al sufragio del elector un alcance distinto al que manifiesta su intención de voto por un candidato en específico, implica un desconocimiento del carácter “libre” y “directo” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución de la República...”

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo más lamentable de todo lo supraindicado, es que ya existía un precedente e interpretación de este propio plenario – y así mismo exponemos la interpretación de otros intérpretes constitucionales – respecto al tema de la libertad del voto, y 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 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.”

Es decir, que nueva vez, estamos en presencia no solo de una transformación, transmutación, errónea interpretación y desconfiguración de una figura jurídica, amplísimamente explicada y desarrollada, sino que estamos en presencia de un franco desconocimiento de autoprecedentes de sus propias decisiones por parte de este Tribunal, y en este orden de una violación del principio del *stare decisis*.

Contrario al “nuevo concepto” de voto libre que ahora abraza esta sede constitucional, el concepto de voto libre que viene aceptando la doctrina constitucional y iusfundamentales es coincidente con el criterio iusconstitucional que de manera apropiada había sido sentado previamente esta sede constitucional mediante la sentencia núm. TC/0170/13, al aceptar como constitucional el sistema denominado de “listas cerradas y bloqueadas”, donde el elector solo se le preserva la opción de elegir la lista de un determinado partido, sistema que, por demás, también incluía arrastre.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por ejemplo, la muy referida localmente *“Comisión de Venecia”* en su Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, y sus Directrices, adoptadas en el año 2002, al abordar el tema sostiene que *“El sufragio libre abarca (...) el carácter libre del procedimiento de votación y la exactitud de los resultados”*.

Según la Comisión, la libertad del voto implica que *“el elector debería poder emitir su voto por las listas o los candidatos inscritos, lo que supone que dispone de boletines de voto en que figuran sus nombres y que puede depositar esos boletines”*; y, asimismo, que *“los votantes no deberán verse sometidos a coacción o amenazas que les impidan ejercer su derecho al voto o ejercerlo de la manera en que prefieran”*.

La Corte Constitucional de Colombia, en sus sentencias núm. C-142/01, desarrolla que *“el ejercicio libre del voto, apunta a alcanzar condiciones de transparencia máxima en el proceso electoral”* y que este se efectuó en *“cubículos secretos y a través de tarjetas electorales suministradas por la organización electoral”*, subrayando en igual sentido, en su sentencia núm. T-261/98 que *“...en la doctrina se acepta sin obstáculos que la libertad del sufragio depende fundamentalmente de la garantía del secreto del voto.”*

Otro juzgador constitucional que permite concretizar el alcance del carácter libre del voto lo es el Tribunal Constitucional del Salvador, el cual, en su sentencia 61-2009 desarrolló que el voto libre *“Supone que los ciudadanos votan sin que intervenga recompensa, castigo o presión alguna por el sentido de su voto y con plena capacidad de opción”* y que permita condiciones como *“pluralismo político, acceso abierto al proceso electoral, partidos en competición, libre presentación y concurrencia entre las candidaturas, libre desarrollo de la campaña electoral y la posibilidad real de decidir sobre la permanencia o sustitución de los titulares del poder público.”*

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, que voto libre es ejercer el sufragio sin coacción, compulsión o violencia; es ejercer el voto de forma secreta y sin consecuencias personales; es tener conocimiento de los candidatos o listas y de forma libérrima elegir la que nuestra íntima convicción, creencia o ideología nos indique, y en este orden, en el nuevo ordenamiento electoral dominicano – Ley Orgánica de Régimen Electoral, núm. 15-19 - el verdadero mecanismo de protección del voto libre implica sanciones penales, tipificándose y sancionándose en los artículos 248 y siguientes de la repetida norma, numerosas conductas que inciden sobre esta libertad de sufragio, y consignándose penas de entre 3 meses a 2 años de privación de libertad, y multa de 1 a 10 salarios mínimos, para los que cometan dichos actos.

Este tribunal, para justificar su incorrecta decisión le imputa a la ley que esta “*impone los candidatos*”. Sin embargo, soslaya que lo que impone la ley, como imponen todas las leyes en sus respectivas materias, es un régimen – en este caso electoral - general y sistematizado, efectuado en el marco de una expresa reserva de ley y ajustado a las más avanzadas interpretaciones que sobre sistema electoral se han realizado alrededor del mundo, que, como ya hemos demostrado, eran las que venía efectuando este Tribunal Constitucional.

Violación a la fuerza de precedente y principio del *stare decisis* que caracteriza las decisiones de este plenario.

El sistema jurídico de la República Dominicana, tiene como cimiento y origen histórico el sistema romano-germánico o sistema continental del derecho, el cual está sustentado en el valor y preponderancia de la norma escrita como fuente normativa, ante la cual otras fuentes, como la jurisprudencia, tenían hasta tiempo reciente, un mero carácter persuasivo y sugestivo para los actores

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicos, mas no una fuerza vinculante de observación obligatoria como si sucede en el *Common Law*.

Fue justamente en el *Common Law* y específicamente fruto de la concepción americana de la constitución como norma de más alta jerarquía, donde surge el control concentrado de constitucionalidad, y de allí, la figura jurídica del precedente constitucional, precedente que en función del “*stare decisis*”, adquiere fuerza vinculante para los jueces posteriores o de inferior jerarquía.

Estos conceptos y principios jurídicos del Common Law fueron taxativamente constitucionalizados por el asambleísta revisor en la Constitución del año 2010, el cual, en el artículo 184 de la Carta Magna instituyó el Tribunal Constitucional Dominicano, encargado de “*garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales*”, revistiendo sus decisiones con el carácter de “*definitivas e irrevocables*” agregándole el valor de “*precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado*”.

“*La Constitución no tiene otro significado jurídico que aquel que le otorgan los jueces en sus sentencias*”, y en este orden es al juez constitucional como centinela de la supremacía y fuerza normativa efectiva de la Ley Suprema al que corresponda el otorgar el verdadero carácter a las disposiciones del texto constitucional.

En tal orden, resulta preocupante para la seguridad jurídica y el propio orden constitucional que sea el propio interprete de la norma constitucional el que actúa de forma errante, vacilante, indefinida, flexible, transigente o acomodaticia al interpretar la ley de leyes y dictar sus decisiones.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre este particular ya hemos demostrado la variación injustificada e incorrectamente sustentada de precedentes previos en que incurre la presente decisión.

Ante lo cual entendemos relevante resaltar la importancia de los precedentes para el ordenamiento jurídico, asunto que ha sido tratado en la doctrina jurisprudencial de esta sede, coincidiendo las decisiones al respecto con lo que venimos desarrollando en esta posición particular.

En tal dirección, por ejemplo, se sostuvo en la sentencia núm. TC/0268/18 que,

“...el Tribunal debe velar porque sus precedentes sean lo suficientemente claros y precisos para que los destinatarios puedan aplicarlos en pro de la seguridad jurídica, la igualdad y la racionalidad. Esto no solo se exige a la hora de sentar un precedente, también al momento de aplicarlo ya que el Tribunal, como órgano del Estado, se encuentra vinculado a dicho precedente (TC/0195/13; TC/0606/15)

En igual dirección, y con un sentido esclarecedor, y con total aplicabilidad al presente caso, en la sentencia núm. TC/0150/17 se desarrolla no solo el concepto de precedente, sino la fuerza normativa que tienen los mismos para este propio juzgador constitucional, estableciéndose al respecto que

“...en los sistemas constitucionales como el nuestro, el precedente se constituye en obligatorio por la fuerza vinculante que supone su doctrina, tanto en forma horizontal como vertical, caracterizándose así la esencia de esta institución. La doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional se produce a tenor de su labor resolutive, integrando e interpretando las leyes conforme a las

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones de la Constitución; en fin, ejerciendo el poder normativo que materializa con la extracción de una norma a partir de un caso concreto.

(...)

o. En definitiva, el precedente vinculante lo constituye el aspecto de la sentencia donde se concretiza el alcance de una disposición constitucional, es decir, donde se explica qué es aquello que la Constitución prohíbe, permite, ordena o habilita para un tipo concreto de supuesto de hecho, a partir de una de sus indeterminadas y generales cláusulas. Es precisamente en este aspecto de la sentencia donde se produce la actividad creadora en relación con el contenido de los principios y valores que en cada etapa de la evolución del derecho corresponde al juez descubrir y plasmar en su decisión.

Si bien el párrafo I del artículo 31 de la ley 137-11 prevé la posibilidad de que el tribunal se aparte de sus precedentes, tal posibilidad está sujeta y supeditada a que tal variación sea debidamente fundada en hechos y en derecho, cosa que, como ya ha sido puesta en evidencia, no sucedió en la especie, vulnerándose de forma olímpica la seguridad jurídica y el principio constitucional del “*Stare Decisis*”.

Conclusiones

Como pudimos demostrar e hicimos evidente en el cuerpo del presente voto, este Tribunal Constitucional, en una labor de creatividad e invención iusconstitucional, realizada específicamente para este caso en particular, ha “descubierto” una nueva concepción de voto directo y libre, totalmente ajena a la interpretación mundialmente aceptada en materia de sufragio, variando de forma injustificada sus precedentes previos sobre la materia, e incurriendo mediante la sentencia adoptada en una incorrecta interpretación y acepción de los conceptos supra indicados.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con la demostrada creación-invencción, se desconfiguró no solo la previamente referida interpretación comparada sobre el sufragio, sino en igual sentido la reserva de ley contenida en nuestra Carta Magna, en relación a la forma de elección de senadores y diputados. Una reserva que todos los juzgadores constitucionales y iusfundamentales de la región y Europa igualmente reconocen en el tema, lo cual sin dudas repercute negativamente en la prevalencia y respeto del principio de Separación de Poderes consagrado por nuestra Carta Magna, que debe proyectarse en asegurar que los poderes constituidos ejerzan sus competencias en función del denominado principio de corrección funcional, es decir, sin interferir en las competencias y atribuciones de los demás poderes del Estado,

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

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 señor Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior del siete (7) de junio de dos mil once (2011) y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11 sobre la elección de los diputados y diputadas representantes de la

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comunidad dominicana en el exterior dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).

2. Respecto de este caso, la mayoría ha decidido acoger la indicada acción directa de inconstitucionalidad y declarar mediante sentencia interpretativa aditiva⁶¹ la lectura que deberá consignarse en ambas disposiciones. Para decidir en la forma que lo hizo, este colegiado estableció que:

(...) En el caso que nos ocupa, se trata de sujetos que se encuentran bajo una situación similar, es decir, tanto el dominicano residente en el país, como el dominicano residente en el extranjero, a la hora de ejercer su derecho a elegir sus representantes a la Cámara de Diputados. En cuanto a la adecuación e idoneidad del trato diferenciado, del examen de las normas impugnadas y de los argumentos de las partes no parece existir razón jurídica proporcional y razonable alguna que justifique el hecho de que un ciudadano dominicano que resida en el extranjero no pueda elegir mediante lista cerrada y desbloqueada el representante de su circunscripción, tal y como lo hace el que reside en territorio nacional mediante el voto preferencial.

El artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19 del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) y los artículos 18 y 2 del reglamento para el voto del dominicano en el exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral en fecha cinco (05) de junio del año dos mil diecinueve (2019) que establecen que las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el

⁶¹ Sobre el concepto de sentencias interpretativas aditivas véase las sentencias TC/0012/12 del nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012) y TC/0161/13 del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013) de este Tribunal.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante listas cerradas y bloqueadas, no resultan conformes al principio de igualdad instituido en el artículo 39.1 de la Constitución de la República Dominicana ni al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al consignar una diferencia en el alcance del voto para el que reside en el extranjero, no pudiendo dicho ciudadano dominicano que su voto sea computado directamente en el candidato de su preferencia tal y como sucede con el ciudadano dominicano que reside en la República Dominicana, a pesar de tratarse de la escogencia de cargos electivos de la misma naturaleza (diputados y diputadas), lo cual constituye una discriminación en función al lugar de residencia.

En el precedente TC/0375/19 del diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), caso en el cual se cuestionaba el arrastre que suponía el sistema de votación dominicano para los cargos de diputados/as y senadores/as, este colegiado explicó respecto de las sentencias TC/170/13 del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013) y TC/0145/16 del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), lo siguiente:

b. En lo concerniente a la cuestión relativa a la regla del sufragio universal y directo –establecida en los artículos 77 y 208 de la Constitución y la modalidad del voto– preferencial o bajo lista cerrada y desbloqueada, ya este tribunal ha fijado criterio sobre este particular en su Sentencia TC/0170/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), donde estableció que el Tribunal es de criterio 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 ser elegido, subsistiendo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 [sobre] Derechos Humanos, respecto de los principios del sufragio: universalidad, igualdad y secretividad [sic]. [...] 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 (Art. 208 de la Constitución). [...] La modalidad del voto por lista cerrada y bloqueada, 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 trasgrede en modo alguno, ni la universalidad ni el carácter directo del sufragio establecido en el artículo 77 de la Ley Fundamental, pues el electoral 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).

c. Como se observa, la modalidad del voto preferencial o mediante lista cerrada y desbloqueada no constituye –a juicio de este tribunal– un mecanismo de sufragio que transgrede a los artículos 77 y 208 de la Constitución respecto a la elección de los legisladores mediante el voto universal y directo. Y, en sentido similar, se pronunció la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, mediante sentencia de seis (6) de febrero de dos mil doce (2002), relativa a la acción de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad de los artículos 79, 80 y 81 de la Ley núm. 275-97, y de la Resolución núm. 5-2001, emitida por la Junta Central Electoral, al considerar que el sistema de votación preferencial no hace más que cambiar el modo tradicional y de arrastre de escrutinio aplicable a la elección de los diputados para garantizar que los ciudadanos que resulten electos sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen, aquel ha creado la modalidad de las circunscripciones electorales mediante las cuales se elegirá la cantidad de diputados y regidores de conformidad con el número de habitantes, según lo establece la Constitución de la República.

g. En el caso que ahora debe decidir el tribunal –como ya se advirtió– se juzga una cuestión distinta de la abordada en la Sentencia TC/0031/13, pues aquí los candidatos a senadores y diputados no se presentan de manera conjunta para un órgano monista como el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales, ni tampoco puede situarse en el supuesto de la Sentencia TC/0145/16, porque, a diferencia de lo que ocurre con los municipios y los distritos municipales, la Cámara de Diputados y el Senado de la República no tienen entre sí una relación de desconcentración orgánica, sino que constituyen dos cuerpos separados que conforman, en conjunto, un órgano mixto, esto es, el Congreso Nacional, por lo que es factible la posibilidad jurídica de la separación de las boletas para escoger a los senadores y diputados. La configuración bicameral del Congreso Nacional constituye una técnica de separación especializada de funciones a lo interno del Poder Legislativo que asegura un sistema de frenos y contrapesos en las funciones legislación y fiscalización congresual.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal refiere así que no existe un solo sistema de votación, sino que subsisten diversos modelos y que, en el caso dominicano, la Constitución y el bloque de constitucionalidad exigen el cumplimiento de los principios de universalidad, igualdad y secretividad, debiendo el voto ser personal, libre, directo y secreto. Ahora bien, es importante destacar lo que continúa exponiendo el Tribunal Constitucional en dicho precedente citado:

i. Así que 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.

j. Ello 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 prerrogativa por el artículo 77 de la Constitución respecto de la elección de los legisladores.

k. Es preciso subrayar que –conforme al artículo 77 de la Constitución– “la elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley”. Una interpretación gramatical del artículo 77 de la Constitución nos induce a considerar que la distinción que se hace en la redacción del texto, al afirmar “la elección de senadores y diputados” (y no usar la expresión “legisladores”) supone que el constituyente pretendía un nivel de elección separado entre senadores y diputados y, por ende, que los votantes eligiesen de manera directa a sus representantes en una u otra cámara. Se puede colegir entonces que 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 senador, no cumpliría con el mandato constitucional del artículo 77.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. Se podría considerar, asimismo, que la disposición cuestionada viola en alguna medida el derecho al voto directo, pues de la forma en que está preconcebida la elección de los legisladores, al ser de manera conjunta, impide que la Junta Central Electoral, órgano acreditado por el artículo 211 de la Constitución para organizar, dirigir y supervisar el proceso electoral, pueda confeccionar la boleta relativa a los candidatos del Senado de la República y la Cámara de Diputados, lo que privaría a los ciudadanos del derecho a escoger separadamente los candidatos legislativos de su preferencia, limitando irrazonablemente la configuración del derecho a elegir de manera directa a los aspirantes al Senado y la Cámara de Diputados.

n. En el presente caso, 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 político, lo que constituye una vulneración al derecho al voto directo consagrado por el artículo 208 de la Constitución de la República.

o. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ese sentido. 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, y si se entiende, además, que, como señalaba Hans Kelsen, “sin sufragio no puede haber democracia”, hay que concluir que el texto cuestionado desconoce el orden democrático que, sobre el derecho al sufragio (personal, libre, directo y secreto), establece el artículo 208 de la Constitución y, por consiguiente, socaba los pilares en que está cimentado el régimen de la democracia representativa dominicana.

p. Sobre la base de estas últimas consideraciones, puede afirmarse que la disposición atacada viola el principio de soberanía popular, como alegan los accionantes, si se conviene en que este asegura que el poder para decidir los asuntos públicos dimana del pueblo y que este poder puede ser ejercido de forma directa por el propio pueblo o por medio de sus representantes, bajo los términos que prescriben la Constitución y las leyes. Este principio, tal como está consagrado en el artículo 2 de la Constitución, ha sido limitado irrazonablemente por el párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157-13, debido a que coarta el poder del pueblo a elegir de manera directa a los candidatos a senador y diputados de su preferencia, impidiéndole escoger separadamente entre uno y otros. Al proceder así, es de rigor concluir que esta disposición trasgrede la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

soberanía popular y, por tanto, el legislador ha excedido, en este caso, los límites de su potestad legislativa.

En otro caso, el correspondiente a la Sentencia TC/0440/19 del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019) en el cual se cuestionaba la Resolución núm. 08- 2019, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral (JCE) el 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 de dos mil veinte (2020), en virtud de que en ella se establecía que “excepcionalmente y con la finalidad de cumplir con lo dispuesto por el Párrafo IV del artículo 104 de la Ley núm. 15-19, únicamente, en el Distrito Nacional y aquellas provincias que estén divididas en circunscripciones electorales para la elección de diputados y diputadas por circunscripción territorial, se les computarán todos los votos obtenidos por el partido en la provincia a los candidatos a Senadores”, este Tribunal advirtió lo siguiente:

[9.] g. Tras el análisis de los argumentos expuestos y al confrontar las disposiciones acusadas con la Constitución, este tribunal verifica que ciertamente, las disposiciones contenidas en la norma objeto de impugnación propenden al fraccionamiento territorial y de los sufragantes electorales. A esos efectos crea dos categorías de ciudadanos al limitar el ejercicio de las prerrogativas de elegir el senador y el diputado por el cual voluntariamente ha optado: 1) los que tendrán derecho al ejercicio del voto libre y directo y 2) los que no; las consecuencias que se derivan del trato desigual (art. 39 de la Constitución) respecto de los electores que conforman las circunscripciones expresamente señaladas en el numeral segundo de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resolución en cuestión, transgreden frontalmente los derechos fundamentales de ciudadanía, a la elección de las y los legisladores en la contienda electoral, así como también el derecho al sufragio universal contenidos en los artículos 22, 77 y 208 de la Constitución. (...)

[9.] h. 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, 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, tal y como determinó este Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0375/19, de diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), (...).

[10.] e. Luego del examen de los argumentos esgrimidos por las partes y al confrontar la resolución atacada con las disposiciones constitucionales, alegadamente vulneradas, se precisa indicar respecto del alegato de que la Junta Central Electoral (JCE) no tenía facultad para interpretar la ley y ordenar en la citada resolución, la ejecución distinta para las provincias de mayor densidad electoral, al mantener el voto de arrastre del senador y eliminarlo en las veintiséis (26) provincias de menor población, este tribunal constitucional considera que el referido órgano electoral desbordó las competencias que le confiere el artículo 5 de la Ley núm. 157-13, sobre el Voto Preferencial, pues como órgano constitucional encargado de organizar y dirigir las elecciones está llamado a ejecutar las normas que lo regulan de conformidad con lo que dispone la ley. Su facultad reglamentaria no puede ejercerla colocándose por encima del legislador.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[11.] g. 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.

De la aplicación de los precedentes TC/0033/12, TC/0375/19 y TC/0440/19 anteriormente citados, puede colegirse que el artículo 111 de la Ley núm.15-19, Orgánica de Régimen Electoral del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) y los artículos 18 y 2 del reglamento para el voto del dominicano en el exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral en fecha cinco (05) de junio del año dos mil diecinueve (2019) que establecen que las candidaturas para diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior son presentadas por los partidos y agrupaciones políticas legalmente reconocidas en la Junta Central Electoral, mediante “listas cerradas y bloqueadas”, no resultan conformes a la Constitución dominicana.

Esto así porque las normas objeto de impugnación mencionadas propenden a crear dos categorías de ciudadanos y ciudadanas en función del lugar de su residencia: 1) los que tendrán derecho al ejercicio del voto libre y directo para escoger el diputado o diputada de su preferencia, esto es, los dominicanos residentes en el país que podrán votar preferencialmente en el nivel de elección, y 2) los que no, porque al residir en el exterior deberán elegir a los diputados que le representan ante el Congreso Nacional, mediante un voto no preferencial. En



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, los ciudadanos dominicanos que residen en el exterior pertenecerían a una categoría de ciudadanos que a diferencia de los demás, no tendrían el derecho a elegir libre y directamente los candidatos a diputado o diputada de su preferencia, se les condicionaría la voluntad de elección y se les impondría el candidato o candidata que encabece la lista del partido al cual pertenece éste último, lo cual a todas luces es contrario al principio de igualdad instituido en el artículo 39.1 de la Constitución de la República Dominicana en relación con los artículos 2, 4, 22, 77 y 208 de la misma, que consagran el principio de soberanía popular, el principio democrático y representativo, el derecho de ciudadanía a elegir libremente el diputado/a de su preferencia y al derecho al voto o sufragio universal (personal, libre y directo).

Además, la prealudida disposición del artículo 111 de la ley impugnada, al establecer el modelo del sufragio mediante lista cerrada y bloqueada, transgrede -a juicio de este Tribunal – el carácter “libre” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución, pues al ejercer el elector el sufragio mediante esta modalidad de lista, su voto vendría a favorecer a los candidatos situados en los primeros números de la lista aunque el votante prefiera a los colocados en los últimos lugares de la misma. Asimismo, dicha modalidad de lista implicaría un desconocimiento también al carácter “directo” del voto, ya que la mecánica de este tipo de sufragio impide al elector marcar directamente en la boleta al candidato a diputado de su preferencia, situación que resulta por demás agravada por la circunstancia de que los votantes residentes en el territorio nacional, sí podrán elegir directamente el candidato a diputado de su preferencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta opinión se corresponde con el criterio esbozado por este mismo Tribunal en la ya citada Sentencia TC/0375/19, en la cual se indicó “...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. 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.” En esta decisión jurisdiccional se estableció también: “...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”. Como se observa, un método de votación que implique darle al sufragio del elector un alcance distinto al que manifiesta su intención de voto por un candidato en específico, implica un desconocimiento del carácter “libre” y “directo” del voto consagrado en el artículo 208 de la Constitución de la República.

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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.⁶²

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”⁶³ Derecho fundamental que, por cierto, ha tenido un carácter dominante y definitorio en toda la historia constitucional de la República

⁶² JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*, Volumen II, Segunda Edición (Santo Domingo: Ius Novum, 2012), p. 461.

⁶³ 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 nacimiento⁶⁴. 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,

⁶⁴ 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

el estatus de profesor de alguna ciencia o arte, o el arrendamiento —a lo menos por seis años— de un establecimiento rural dedicado al cultivo⁶⁵; 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 sufragar⁶⁶, y bajo un sistema electoral que abogaba por “*la mayoría absoluta de votos, y por escrutinio secreto*”⁶⁷.

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 anteriormente⁶⁸. Asimismo, se 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*⁶⁹, por mayoría absoluta y en secreto⁷⁰.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Constitución de la República Dominicana, 6 de noviembre de 1844. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 169, p. 54.

⁶⁸ Constitución de la República Dominicana, 25 de febrero de 1854. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 31, p. 70.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Constitución de la República Dominicana, 25 de febrero de 1854. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 39, p. 72.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 sufragante⁷¹ 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*”⁷²; no obstante, “*el mismo no representaba un verdadero sufragio universal por las diversas limitaciones*”⁷³ que por otra parte señalaba el art. 129 de esta Constitución”⁷⁴.

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.

⁷¹ Constitución de la República Dominicana, 16 de diciembre de 1854. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 11, p. 112.

⁷² Constitución de la República Dominicana, 19 de febrero de 1858. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 123, p. 164.

⁷³ 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.”

⁷⁴ GARCÍA, Juan Jorge. *Derecho Constitucional dominicano*, 3ra. Ed. (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2016), p. 384.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*⁷⁵; 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 dominicano⁷⁶.

15. Las disposiciones anteriores sobre *el voto directo y el sufragio universal* se mantuvieron para la reforma constitucional del 27 de septiembre de 1866⁷⁷; en cambio, transcurrido menos de un año, al reponerse —con la reforma del 23 de abril 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*

⁷⁵ Constitución de la República Dominicana, 14 de noviembre de 1865. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 109, p. 201.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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

*voto indirecto*⁷⁸, situación que se confirmó en la modificación constitucional del 14 de septiembre de 1872⁷⁹.

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 1875⁸⁰. 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 república⁸¹.

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*”⁸². A partir de aquí —aunque ya se habían promulgado leyes con anterioridad⁸³— el constituyente, implícitamente, reconoció al legislador la facultad de moderar el sistema de votación mediante ley.

⁷⁸ Constitución de la República Dominicana, 23 de abril de 1868. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 1, p. 242.

⁷⁹ Constitución de la República Dominicana, 14 de septiembre de 1872. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 11, p. 254.

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

⁸¹ 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.

⁸² 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.

⁸³ 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Ya para las reformas constitucionales del 17 de mayo de 1880⁸⁴ y del 23 de noviembre de 1881⁸⁵ 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 Nacional⁸⁶.

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*”⁸⁷.

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

⁸⁴ Constitución de la República Dominicana, 17 de mayo de 1880. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 16, p. 438.

⁸⁵ Constitución de la República Dominicana, 23 de noviembre de 1881. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 470.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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

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 voto directo*”⁸⁸; 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*”⁸⁹.

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*⁹⁰.

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 voto⁹¹.

⁸⁸ Constitución de la República Dominicana, 13 de junio de 1924. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 16, p. 645.

⁸⁹ Constitución de la República Dominicana, 13 de junio de 1924. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 80, p. 664.

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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 aunque no hayan cumplido esa edad”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 y 1942—, en los que se mantuvo la esencia del *voto directo* para la elección⁹² de los legisladores de la época; a saber, las del 10 de enero de 1947⁹³, del 1 de diciembre de 1955⁹⁴, del 7 de noviembre de 1959⁹⁵, del 28 de junio de 1960⁹⁶ y del 2 de diciembre de 1960⁹⁷.

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 elecciones⁹⁸. Tales cambios no afectaron la vigencia del *voto directo* para la elección de los miembros del Congreso Nacional⁹⁹, criterio este que ya se había consolidado. Esto se mantuvo, en igual dimensión, en la posterior reforma del 16 de septiembre de 1962¹⁰⁰.

⁹² Hablamos, por supuesto, en términos formales, pues resulta hartamente conocida la ausencia de libertades democráticas durante la dictadura trujillista.

⁹³ Constitución de la República Dominicana, 10 de enero de 1947. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 14, p. 854.

⁹⁴ Constitución de la República Dominicana, 1 de diciembre de 1955. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 896.

⁹⁵ Constitución de la República Dominicana, 7 de noviembre de 1959. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 942.

⁹⁶ Constitución de la República Dominicana, 28 de junio de 1960. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 988.

⁹⁷ Constitución de la República Dominicana, 2 de diciembre de 1960. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 1034.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Constitución de la República Dominicana, 29 de diciembre de 1961. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 1080.

¹⁰⁰ Constitución de la República Dominicana, 16 de septiembre de 1962. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 18, p. 1126.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. Celebradas las elecciones antedichas, primeras después de treinta y un 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 la más avanzada de la historia dominicana¹⁰¹ 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*”¹⁰² y se incluyó, por primera vez, el *voto libre* como una de las condiciones inmanentes al derecho-deber cívico a sufragar¹⁰³. 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.

¹⁰¹ 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

¹⁰² Constitución de la República Dominicana, 29 de abril de 1963. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 95, p. 1179.

¹⁰³ 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

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 de los legisladores¹⁰⁴. Esta línea de pensamiento se reitera en las reformas constitucionales del 20 de agosto de 1994 y del 25 de julio de 2002¹⁰⁵.

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*”¹⁰⁶; 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*”¹⁰⁷. 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

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Constitución de la República Dominicana, 26 de enero de 2010. En: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Ob. Cit., artículo 208, p. 1438.

¹⁰⁷ 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

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.

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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conviene revisar, de acuerdo al artículo 74.3 constitucional¹⁰⁸; 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— 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*¹⁰⁹.

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

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Los énfasis —cursivas, subrayados y negritas— que aparecen en este voto son nuestros.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 dominicana¹¹⁰.

36. Asimismo, del artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) —suscrito en 1966¹¹¹— se advierte que todos los ciudadanos gozan 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 1969¹¹²—, 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*

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Ratificado por la República Dominicana el 4 de enero de 1978.

¹¹² Ratificada por la República Dominicana el 21 de enero de 1978.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 1979¹¹³, también se pronuncia en cuanto al derecho al sufragio y coadyuva a la ampliación del acceso a la vida política 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.

¹¹³ Ratificada y firmada por la República Dominicana el 25 de junio de 1982.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

*Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; (...)*¹¹⁴

*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.*¹¹⁵

¹¹⁴ Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 27.

¹¹⁵ Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 115.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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)*”¹¹⁶.

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.

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 inconmensurable 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*”¹¹⁷; y, por otro lado,

¹¹⁶ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0145/16, dictada el 29 de abril de 2016.

¹¹⁷ *Ley fundamental de la República Federal de Alemania*, actualizada hasta octubre de 2010.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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)*”¹¹⁸.

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:

*[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*¹¹⁹.

¹¹⁸ Constitución española, sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

¹¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia número C-756/08, dictada el 30 de julio de 2008.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 fundamentales¹²⁰. 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.

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

¹²⁰ 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”¹²¹.

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*¹²².

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

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

¹²¹ Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 57.

¹²² Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0031/13, dictada el 15 de marzo de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*está la organización de las elecciones, debe garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones.*¹²³

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.

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

¹²³ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0031/13, dictada el 15 de marzo de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*¹²⁴ o con otras discriminaciones, como las sexistas¹²⁵; 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 años¹²⁶.

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

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., artículos 18 y 21, pp. 25 y 27.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



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*¹²⁷.

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.*¹²⁸

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.*¹²⁹

¹²⁷ AMIAMA, Manuel A. *Notas de derecho constitucional. Colección Clásicos de Derecho Constitucional* (Santo Domingo: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2013), p. 113.

¹²⁸ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *El derecho de voto: un derecho político fundamental* (Universidad de Oviedo: España, 2011), p. 30.

¹²⁹ JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 466.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. Así, pues, una interpretación armónica de lo preceptuado en los artículos 22.1¹³⁰, 74.2¹³¹, 77¹³² y 208¹³³ 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.

¹³⁰ *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 27.

¹³¹ *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., p. 57.

¹³² *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.”

¹³³ *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015, Ob. Cit., artículos 18 y 21, pp. 25 y 27.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*¹³⁴. Esto no amerita de mayores explicaciones, pues el establecimiento de 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”*¹³⁵.

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 electoral¹³⁶.

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.

¹³⁴ JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 468.

¹³⁵ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 96.

¹³⁶ Ley número 15-19, orgánica del régimen electoral, promulgada el 18 de febrero de 2019.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, 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*”¹³⁷. 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*”¹³⁸.

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

¹³⁷ JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 468.

¹³⁸ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 96.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 norteamericano¹³⁹.

¹³⁹ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0170/13, dictada el 27 de septiembre de 2013.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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 moral¹⁴⁰.

¹⁴⁰ JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 467.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*”¹⁴¹.

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 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*

¹⁴¹ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 88.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presiones sobre los votantes¹⁴²”, quienes ejercen este derecho “en el anonimato y no permite a nadie conocer la escogencia del elector”¹⁴³.

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*”¹⁴⁴. 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 electoral¹⁴⁵. Es su opción 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

¹⁴² JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 469.

¹⁴³ *Ibíd.*

¹⁴⁴ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Ob. Cit. p. 93.

¹⁴⁵ “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 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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*¹⁴⁶.

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 apercibiría 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 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.

¹⁴⁶ JORGE PRATS, Eduardo. Ob. Cit. p. 469.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 partidarias¹⁴⁷.

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 municipales¹⁴⁸. 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 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.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ En lo adelante nos referimos a ella por su nombre completo o por ley número 157-13.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 política¹⁴⁹.

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.

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 2020¹⁵⁰.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ Ley número 157-13 del 27 de noviembre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*¹⁵¹.

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—¹⁵², el elector puede declarar su preferencia por un candidato a diputado dentro del

¹⁵¹ Ley número 157-13 del 27 de noviembre de 2013.

¹⁵² 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 eliminar —tachar— ni agregar candidatos, solo está autorizado a modificar el orden de la nómina”. En: *Diccionario Electoral*. Ob. Cit. p. 661.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 democracia¹⁵³.

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”*¹⁵⁴.

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 preservación del contenido o núcleo esencial del derecho fundamental a sufragar mediante el voto democrático. De ahí que dicha

¹⁵³ Cfr. *Diccionario Electoral*. Ob. Cit. p. 1217.

¹⁵⁴ Cfr. *Diccionario Electoral*. Ob. Cit. p. 1218.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 contenido preciso de los elementos que comportan el núcleo esencial del derecho fundamental al sufragio, mediante el voto, y su

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 1997¹⁵⁵. 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.

¹⁵⁵ 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-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



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**¹⁵⁶.*

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

¹⁵⁶ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0031/13, dictada el 15 de marzo de 2013.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la decisión reiterada por la sentencia de la cual disintimos es una acepción sustancialmente diferente a la señalada en este párrafo. En esa sentencia —de la cual también disintimos—, se entiende por voto directo aquel que permite al sufragante elegir a un candidato para 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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)¹⁵⁷, 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:

¹⁵⁷ 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-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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*¹⁵⁸.

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 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 bloqueadas¹⁵⁹ a uno con listas cerradas y bloqueadas¹⁶⁰

¹⁵⁸ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0170/13, dictada el 27 de septiembre de 2013.

¹⁵⁹ 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).

¹⁶⁰ 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-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

—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 la Junta Central Electoral (JCE)¹⁶¹, sobre votación en los

¹⁶¹ 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-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, 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***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que la libertad del voto es el derecho de todo elector de elegir libremente entre varias propuestas electorales.¹⁶²

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*¹⁶³ 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 constitucional¹⁶⁴— es conforme con el contenido esencial del voto previsto en el artículo 208 de la Carta política; también es

¹⁶² Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia número TC/0145/16, dictada el 29 de abril de 2016.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ *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”.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

110. 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.

111. 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.

112. En tercer lugar, el *voto directo* —que, como hemos reiterado acaso neciamente, se refiere única y exclusivamente a que el voto plasmado por el

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

113. 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*¹⁶⁵, ya que este se debe exclusivamente al sistema de votación y la *libertad* a elegir, sin constreñimiento, entre las

¹⁶⁵ 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

diversas ofertas presentadas por las agrupaciones, movimientos o partidos políticos.

114. 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 ningún elemento que despoje al elector de la confidencialidad que ha de preceder a toda votación.

115. 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.

116. 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.

117. Dicho lo anterior, haremos algunas precisiones en cuanto al caso particular y nuestra posición al respecto.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

118. Como hemos dicho, en la especie, estamos de acuerdo con la decisión de la mayoría del Tribunal Constitucional en cuanto a acoger la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19 del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) y los artículos 18 y 2 del reglamento para el voto del dominicano en el exterior, emitido por el pleno de la Junta Central Electoral en fecha cinco (05) de junio del año dos mil diecinueve (2019).

119. Esta decisión se encuentra fundamentada en los argumentos que textualmente transcribimos en el numeral 2 de este voto. Sin embargo, no estamos de acuerdo con los motivos, o la fundamentación presentada por la mayoría; razón por la cual, presentamos nuestro salvamento respecto de la posición mayoritaria por los motivos que explicamos a continuación.

120. Las razones vertidas por la mayoría del Tribunal Constitucional para justificar la decisión de declarar la no conformidad con la Carta Política de los textos argüidos 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.

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(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—.

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.

121. 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

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentar la decisión empleada como marco de referencia para cimentar 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.

122. 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.

123. 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.

124. 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),

Expediente núm. TC-01-2019-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Germán A. Ramírez contra el artículo 7 de la Ley núm. 136-11, sobre la elección de diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, del siete (7) de junio de dos mil once (2011), y el párrafo II del artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley núm. 136-11, dictado por la Junta Central Electoral el veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

125. 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, ya que esta no vulnera el contenido o núcleo esencial del derecho fundamental a ejercer el sufragio mediante el voto.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario