



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0216/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana el dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1er) día del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción y fundamento de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta en contra del Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020). Su contenido es el siguiente:

LECTURA DE INFORME DE COMISIÓN

SENADOR ANTONIO MANUEL TAVERAS GUZMÁN: Buenas tardes Honorable Presidente del Senado, buenas tardes honorables senadores y senadoras.

INFORME QUE RINDE LA COMISIÓN PERMANENTE DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA CORRESPONDENCIA NO. 015813, DE FECHA 25 DE SEPTIEMBRE DE 2020, REMITIDA POR EL PODER EJECUTIVO, QUE SOLICITA LA SELECCIÓN DEL MIEMBRO QUE REPRESENTA LA SEGUNDA MAYORÍA PARA LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA.

EXPEDIENTE NO. 00161-2020-SLO-SE

La comunicación antes indicada se depositó, se tomó en consideración y se envió a Comisión el 30 de septiembre del presente año.

En reunión celebrada en fecha 11 de noviembre del 2020, la Comisión decidió adoptar la segunda mayoría para la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura tomando como base el alcance de las disposiciones constitucionales y el Reglamento Interno del Senado:

Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *La Constitución de la República, en su Artículo 178, numerales 3 y 5 establecen (...) [...]*
- *Artículo 216 de la Constitución dispone que (...) [...]*
- *Según el sentido empleado en la Constitución y a partir de lo dispuesto en el Artículo 114 del Reglamento Interno del Senado, así como de los precedentes de la institución, por “Bloque de Partidos” no puede entenderse una alianza o coalición electoral, sino un conjunto de partidos distintos que pueden conformar un bloque conjunto para actuar de manera unificada en el ámbito congresual, según las reglamentaciones correspondientes.*
- *Además, la “segunda mayoría” no puede entenderse en relación con la cantidad de votos emitidos a favor de los partidos políticos, ya que esto iría en contradicción con la naturaleza del Senado como cámara de representación territorial, cuyos integrantes son electos mediante un sistema uninominal de mayoría simple, siendo por tanto posible que, la cantidad de escaños por partido no se corresponda con la votación general, dado que hay muchas provincias con mucha mayor población electoral que otras. Tampoco la “segunda mayoría” debe entenderse en relación con la cantidad de escaños alcanzados, según el resultado electoral, dado que esto iría en contradicción con la posibilidad de conformar el “bloque de partidos” luego de producirse la elección y en el sentido citado en el párrafo anterior. La “segunda mayoría” debe vincularse a la composición vigente del Senado, una vez quedaron conformados los bloques partidarios y su integración mediante el Acta de Instalación del Senado, la cual en este caso se verifica en el Acta de Sesión del Pleno No. 001 del 16 de agosto del año 2020.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...]

SENADOR PRESIDENTE: De procedimiento, lo primero que corresponde es que el Pleno conozca el informe de la Comisión de Justicia. La Comisión de Justicia hizo un informe, recomendando que la segunda mayoría, lo que hizo ahorita fue que se incluyó en el Orden del Día, pero ahora hay que conocer el informe, ya en este turno. Ese informe, dice la Comisión de Justicia, que la segunda mayoría le corresponde al Partido Fuerza del Pueblo. Entonces quiero someter a votación primero... tiene la palabra el Senador Ramón Rogelio Genao.

SENADOR RAMÓN ROGELIO GENAO DURÁN: [...] Hemos dicho aquí y nos toca repetir, que en la República Dominicana no hay libre postulación, que postulan los partidos políticos, usted no puede postularse sólo. Y los partidos políticos postulan en función de la ley, y de sus propios reglamentos, o sea, a través de las convenciones y todo eso. El pueblo, soberanamente elige con los votos y a Junta Central Electoral, que designa el Senado, certifica esa elección. Así las cosas, nuestro Reglamento establece, y así lo establece el de la Cámara de Diputados, que antes de usted venir, con el traje blanco y levantar la mano, usted tiene que depositar su certificado de elección, y ese certificado de elección dice cómo usted llegó aquí y por quién usted llegó aquí, porque (sic) bloque de partido o por qué partido. Ahí están, así está establecido y consigna nuestro reglamento y consigna también la Constitución. Así las cosas, en Sesión anterior, nosotros depositamos en Secretaría de este Honorable Pleno, certificación de la Junta Central Electoral, que establece que el Partido Reformista Social Cristiano, obtuvo seis senadores, por lo que se constituye en la segunda mayoría, al obtener el mismo número de escaños que obtuvo el Partido de la Liberación Dominicana. Esa es la realidad, por lo tanto, el informe



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rendido por la Comisión de Justicia contraviene el precepto constitucional descrito en el Artículo 178, en su Numeral 3, cuando dice que un Senador o Senadora escogida por el Senado de la República, no por ningún bloque, no por ninguna Comisión, que pertenezca a un partido diferente al del Presidente del Senado, que ostente la segunda mayoría. En este caso, se ha querido confundir, en un juego de palabras, lo que es un bloque de partido, que es igual a lo que es una coalición, con lo que es un bloque parlamentario o partidario, y así las cosas, para demostrar que no son cosas iguales, los bloques de partidos son los catorce partidos que postularon, [...]

SENADOR PRESIDENTE: Gracias Honorable Vicepresidente, con el cierre de Debates sometemos a votación el informe de la Comisión Permanente en Justicia, referente a la segunda mayoría, donde indica que la segunda mayoría la tiene, en el Hemiciclo, el Partido Fuerza del Pueblo. Los honorables senadores que estén de acuerdo con la aprobación del informe de la Comisión de Justicia, favor de levantar su mano derecha.

Votación 024 “Sometida a votación el Informe que rinde la Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos Referente a la Correspondencia No. 015813, de fecha 25 de septiembre de 2020, remitida por el Poder Ejecutivo, que solicita la Selección del Miembro que representa la Segunda Mayoría para la Conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, donde indica que la Segunda Mayoría la tiene, en el Hemiciclo, el Partido Fuerza del Pueblo. 23 VOTOS A FAVOR, 27 SENADORES PRESENTES PARA ESTA VOTACIÓN. APROBADA EN ÚNICA LECTURA.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENDOR PRESIDENTE: En consecuencia, sometemos a votación al Honorable Senador Bautista Rojas Gómez, que sometió el Partido Fuerza del Pueblo, para que lo represente, como la otra parte del Senado de la República, en el Consejo Nacional de la Magistratura. Los que estén de acuerdo, representando al Senado de la República como Segunda Mayoría, vaya el Senador Bautista Antonio Rojas Gómez, que sometió el Partido Fuerza del Pueblo.

Votación 025 “Sometida a votación la propuesta del Partido Fuerza del Pueblo, como Segunda Mayoría, en la representación del Senado ante la Conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, es el Senador Bautista Antonio Rojas Gómez, por la Provincia Hermanas Mirabal. 23 VOTOS A FAVOR, 27 SENADORES PRESENTES PARA ESTA VOTACIÓN. APROBADA EN ÚNICA LECTURA.

SENADOR PRESIDENTE: Se escogió el miembro faltante del Consejo de la Magistratura, por lo cual ya el Presidente de la República, puede convocar, cuando estime de lugar, al Consejo Nacional de la Magistratura.

2. Pretensiones del accionante

La parte accionante, Partido de la Liberación Dominicana, mediante instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional, el diecinueve (19) de abril de dos mil veintiuno (2021), solicita que se declare el Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020), no conforme con la Constitución, por entender que esta resulta contraria a lo dispuesto en los artículos 4, 22, 40.15, 110 y 216 de la Carta Magna. Los indicados preceptos constitucionales establecen, respectivamente, lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. 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.

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

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

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Artículo 216.- Partidos políticos. La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son: 1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia; 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular; 3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.

En atención a estas disposiciones, el accionante solicita a este Tribunal Constitucional:

PRIMERO: En cuanto a la forma, que sea ADMITIDA la presente acción directa de inconstitucionalidad en contra del Acta No. 0017 de fecha 18 de noviembre de 2020, dictada por el Senado de la República, por haber sido interpuesta en observancia de las condiciones exigidas por los artículos 36, 37, 38 y 47 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 15 de junio de 2011, y los artículos 73, 184 y 185.1 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: En cuanto al fondo, DECLARAR no conforme con la Constitución el Acta No. 0017 de fecha 18 de noviembre de 2020, dictada por el Senado de la República, por ser violatoria de los principios de democracia representativa, seguridad jurídica y razonabilidad, así como del derecho de participación política, contemplados en los artículos 4, 4.15 (sic), 22, 110 y 216 de la Constitución, y en consecuencia, DEJAR SIN EFECTO la referida resolución, de conformidad con el artículo 45 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La parte accionante fundamenta la alegada inconstitucionalidad del Acta núm. 017, en los argumentos que se transcriben a continuación:

La decisión del Senado de la República de designar como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura al Dr. Bautista Rojas Gómez, senador por la Provincia Hermanas Mirabal en representación de la Fuerza del Pueblo (FP), organización política que sólo obtuvo el 3.63% de los votos válidos y un solo escaño en las elecciones congresuales, tipifica una clara desviación de poder del legislador. Por desviación de poder debemos entender al ejercicio de una potestad formalmente asignada, pero de forma desviada a sus fines, o más concretamente, al espíritu de la norma que la otorga. En palabras de Chinchilla Marín, se trata del “ejercicio de potestades para fines distintos a los fijados por el ordenamiento jurídico”³⁰.

Es justamente bajo esta concepción de los partidos políticos, como una expresión del pluralismo político, que el constituyente decidió incluir entre los miembros Es justamente bajo esta concepción de los partidos



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

políticos, como una expresión del pluralismo político, que el constituyente decidió incluir entre los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura a un senador y a un diputado de un partido o «bloque de partidos» diferente al de los presidentes de las cámaras legislativas y que ostente la representación de la «segunda mayoría». Así lo establece el artículo 178 de la Constitución, al disponer lo siguiente: [...]

Tal y como indicamos anteriormente, la idea detrás de este artículo es asegurar que en las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura se encuentren reflejadas las distintas y antagónicas líneas de pensamientos de los actores y grupos sociales más representativos de la sociedad. De ahí que la finalidad del constituyente es básicamente crear un órgano plural para la designación de los jueces de las Altas Cortes, en el cual no sólo se vean reflejadas los pensamientos de la mayoría, sino además la posición política más representativa de la minoría.

Siendo esto así, es posible afirmar que el espíritu y la finalidad del constituyente a través de la condición de la «segunda mayoría» es que el Consejo Nacional de la Magistratura esté integrado por las organizaciones políticas que en base a la voluntad de los electores representen las líneas de pensamiento más representativas de la sociedad. Es decir que la noción de «segunda mayoría» en el artículo 178, numerales 3 y 5, de la Constitución se refiere a la que resulta de la voluntad de los electores expresada en las urnas durante las elecciones generales congresuales.

Así lo explica Cristóbal Rodríguez, al afirmar que "la noción constitucional de segunda mayoría no se refiere a una determinación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aritmética sobre qué partido tiene más senadores al momento de integrar al -Consejo Nacional de la Magistratura-, sino más bien "a la que resulta de la voluntad popular" ⁴⁵.

Esto se confirma, como continúa senador o diputado pertenecientes al partido o «bloque de partidos» distinto al del presidente del Senado o de la Cámara de Diputados sea designado en función de la cantidad de legisladores que tenga cada organización política, dejando claro que su intención era que la determinación de la «segunda mayoría» se decida en función del resultado de las elecciones legislativas.

Siendo esto así, no hay dudas de que la finalidad del constituyente a través del artículo 178.3 de la Constitución es que forme parte como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura aquella organización política que obtuvo la segunda representación mayoritaria en número de escaños como consecuencia de los resultados electorales. De ahí que, conforme a los resultados electorales de las pasadas elecciones congresuales de fecha 5 de julio de 2020, esas organizaciones políticas son: (a) el Partido Revolucionario Moderno (PRM), quien ostenta la primera mayoría en el Senado con el 45.24% de los votos válidos y 18 escaños; y, (b) el PLD, quien ostenta la segunda mayoría con el 32.41 % de los votos válidos y 6 escaños.

En vista de lo anterior, es evidente que el Senado de la República incurrió en una desviación de poder en el ejercicio de sus funciones constitucionales, ya que se apartó del espíritu y la finalidad del constituyente para designar como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura al Dr. Bautista Rojas Gómez, senador por la provincia Hermanas Mirabal en representación de la Fuerza del Pueblo (FP), partido político que sólo obtuvo el 3.63% de los votos válidos y un sólo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

escaño en las elecciones congresuales. De esta manera esta cámara legislativa legitimó las actuaciones de transfuguismo realizadas por algunos de los senadores que fueron inicialmente electos en representación del PLD, los cuales pasaron a conformar el bloque de la Fuerza del Pueblo (FP) , burlando así la voluntad popular reflejada en las urnas.

110. En el presente caso, el Senado se apartó sorpresiva y arbitrariamente del espíritu y la finalidad del constituyente al designar como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura a un senador que forma parte de una organización política que no ostenta la segunda mayoría electoral ni la segunda mayoría con representación en el Senado conforme a los resultados de las pasadas elecciones congresuales. De ahí que es evidente que ésta desconoció el principio de seguridad jurídica consagrado en el citado artículo 110 de la Constitución, pues alteró las reglas de juego que regulan la designación de los miembros de este órgano constitucional, inobservando las disposiciones del artículo 178 de la Constitución y los precedentes sentados por la Asamblea Nacional Revisora en la sesiones preparatorias a la reforma constitucional.

Esta situación no sólo somete a los partidos políticos a una incertidumbre constante con respecto al alcance y los efectos del artículo 178 de la Constitución, sino que además modifica la situación jurídica del PLD como organización política que representa la segunda mayoría electoral, al obtener el 32.41% de los votos válidos emitidos y 6 escaños en el Senado de la República, sin que dicha modificación haya tenido una finalidad de favorabilidad para este partido político. De ahí que es evidente que la actuación del Senado de la República resulta violatoria del artículo 110 de la Constitución, ya que, como bien



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ha juzgado el ese Honorable Tribunal, "la seguridad jurídica tiene que ver, pues con la certeza de la previsibilidad con que las autoridades aplican -las normas-"61 (Subrayado nuestro).

En el presente caso, tal y como señalamos anteriormente, la finalidad del artículo 178 de la Constitución es asegurar el pluralismo político en el Consejo Nacional de la Magistratura. Para cumplir con este objetivo, el legislador reconoce como miembros de este órgano constitucional a un senador y a un diputado de un partido o «bloque de partidos» distinto al del presidente del Senado o de la Cámara de Diputados y que ostente la «segunda mayoría». De ahí que es evidente que tanto la finalidad de este artículo como el medio escogido por el constituyente son constitucionalmente legítimos, pues procuran fomentar el intercambio de ideas y el consenso entre las líneas de pensamiento de las fuerzas políticas más representativas de los actores y grupos sociales, lo que es acorde con una democracia representativa.

Ahora bien, el Senado de la República se apartó del espíritu y la finalidad del constituyente adoptando un medio totalmente distinto al propugnado por el artículo 178 de la Constitución. Decimos esto, pues éste se conformó con realizar una simple ecuación cuantitativa para determinar el segundo senador que forma parte del Consejo Nacional de la Magistratura. Esta decisión, en lugar de alcanzar el fin buscado por el constituyente, afecta gravemente el sistema de democracia representativa, pues, por un lado, legitima los actos de transfuguismo poselectoral de los legisladores y, por otro lado, desconoce la voluntad popular reflejada en las urnas.

En definitiva, la decisión del Senado de la República condiciona la representación a una decisión unipersonal del congresista en un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

momento determinado y no a la condición mayoritaria de un partido como la fuerza política más representativa de las líneas de pensamiento de los actores y grupos sociales. Siendo esto así, no hay dudas de que el Senado de la República inobservó el artículo 40.15 de la Constitución y con ello el principio de razonabilidad, pues el medio implementado no es el más idóneo o adecuado para garantizar la finalidad del constituyente, que consiste en asegurar que la determinación la determinación de la «segunda mayoría» se decida en función del resultado de las elecciones generales congresuales.

Siendo esto así, es evidente que la actuación del Senado de la República viola el derecho de participación política consagrado en el artículo 22 de la Constitución, pues este derecho tiene como objetivo justamente garantizar la participación de los ciudadanos en la formación y manifestación de la voluntad popular. De ahí que este derecho se ve conculcado si no se toma en cuenta la voluntad expresada por los ciudadanos en las urnas, tal y como ocurrió con la resolución impugnada.

Honorables Magistrados, la resolución impugnara (sic) válida y legítima los actos de transfuguismo cometidos por algunos senadores. Siendo esto así, es importante recordar que el transfuguismo, como bien explica García Roca, daña seriamente la democracia representativa" pues transmite a la opinión pública una sensación de inestabilidad, de confusión, de falta de gobernabilidad, de mercadeo o de feria de compraventa ganadera durante el proceso electoral.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del Senado de la República Dominicana

El Senado de la República Dominicana no depositó escrito de defensa, no obstante haberle sido notificada la presente acción directa de inconstitucionalidad mediante Comunicación PTC-AI-031-2021, del veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021), y recibida el veintinueve (29) de abril del mismo año.

4.2. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República emitió su dictamen respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada el veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021). Solicita que se declare inadmisibile la acción que nos ocupa, por considerar que el acto impugnado no es susceptible de control concentrado, según lo que dispone el artículo 185.1 de la Constitución. Fundamenta su pretensión, esencialmente, en los siguientes argumentos:

El acto hoy atacado es el Acta No. 017 de la sesión ordinaria del día 18 de noviembre del 2020 dictada por el Senado de la República, contentiva de lectura de informe de la Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos, en la cual fueron designados los miembros del Senado que representa (sic) la segunda mayoría para l conformación del Consejo Nacional de la Magistratura para el período 2020-2024.

Es decir, no es un acto con efectos generales pues sus lineamientos no son oponibles a los que a nivel interno forman parte del mismo, no es tampoco un acto que emana del Congreso Nacional ni de un Órgano o Ente del Estado, sino más bien de una de las dos Cámaras que conforman el



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Congreso, en la cual se toman decisiones de manera administrativa cuyos efectos son a nivel interno de la misma, de ahí que tampoco se trata de un acto dictaminado por un Poder del Estado con legitimación para ello, sino que el mismo ha sido aprobado por particulares para proteger intereses y derechos particulares y que atañen a un conglomerado en particular.

4.3. Intervención voluntaria

El Partido Fuerza del Pueblo y el señor Bautista Rojas Gómez, senador de la República, han depositado un escrito de intervención voluntaria respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia del diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021). Solicitan a este Tribunal Constitucional, de manera principal, que se declare inadmisble la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido de la Liberación Dominicana y de forma subsidiaria, que esta se rechace. Los razonamientos en que fundamentan dichas pretensiones son los que se transcriben a continuación:

Inadmisión de la acción directa de inconstitucionalidad: por tener por objeto, no un conflicto objetivo relacionado con un norma o disposición general, sino una supuesta y alegada mala práctica o incorrecta interpretación de la Constitución, que es un asunto que escapa del ámbito de control de la acción directa de inconstitucionalidad.

Siendo entonces el centro de la acción directa de inconstitucionalidad un conflicto in abstracto en torno a la interpretación de la Constitución, resultando, pues, que se encuentra fuera de su ámbito de control aquellas cuestiones que impliquen un enjuiciamiento in concreto (y no abstracta) de una situación fáctica determinada, por no corresponder esto último a la naturaleza del referido proceso constitucional. De ahí que ese Tribunal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional no haya dudado al indicar que resulta inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad que tenga por objeto, no un conflicto in abstracto, reiteramos, sino concreto y consecuente de una pretendida mala práctica normativa. De hecho, esto último fue reiterado por el Tribunal Constitucional en una decisión muy reciente, en donde inadmitió una acción directa de inconstitucionalidad por perseguirse a través de esta, no un control o juicio abstracto de una norma, sino la solución de un caso o conflicto concreto, lo cual desnaturaliza el control directo de inconstitucionalidad. Ese es el sentido que se impone por igual en la Sentencia TC/0127/21, emitida en fecha 20 de enero por ese Tribunal Constitucional.

En ese orden de ideas, honorables magistrados, ha de advertirse que en el presente caso nos encontramos frente a una acción que desnaturaliza y desconoce la finalidad y esencia del control directo de inconstitucionalidad, ya que lo pretendido por el PLD no es un control abstracto y genérico de una disposición normativa respecto al texto constitucional, sino algo muy distinto: se persigue la resolución de una situación o caso in concreto. Se cuestiona la interpretación y el alcance que el Senado de la República le ha dado al artículo 178.3 de la Constitución como consecuencia de su aplicación previa para la designación del senador del partido o bloque partidario que forma actualmente la segunda mayoría en la cámara alta del Congreso Nacional. Interpretación esta que se formaliza mediante el dictado de un acto administrativo, acto típico de concreción del ordenamiento jurídico—diferencia esencial con el reglamento o la norma administrativa—, como bien lo sostiene la doctrina administrativa más relevante⁹.

En otros términos, se trataría del ejercicio de una función administrativa a cargo del Senado de la República, una que desemboca necesariamente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la manifestación unilateral de la voluntad ejercida al amparo del ordenamiento jurídico, que produce efectos jurídicos inmediatos y que se presume su validez (acto administrativo). Lo anterior demuestra fehacientemente que este proceso resulta de un conflicto muy concreto y singular, mismo que precisa de un enjuiciamiento en los estamentos que legalmente existen para controlar jurídicamente este tipo de actuaciones: la jurisdicción contencioso-administrativa; no a través del mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, no importando en lo más mínimo que se produzca una desnaturalización procesal de dicho instituto.

Inadmisión de la acción directa de inconstitucionalidad: por falta de objeto. Esto en vista de que se pretende revertir los efectos y, con ello, la restitución de una situación ya materializada. Esto es, que el Acta núm. 017, emitida en fecha 18 de noviembre de 2020 por el Senado de la República Dominicana, supuso ya la constitución válida del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y la posterior designación, incluso, de algunos de los jueces constitucionales que actualmente se encuentran en funciones.

En ese sentido, debe resaltarse que en el presente caso existe una situación de (sic) desaparición del objeto procesal, en vista de que el Acta núm. 017, emitida en fecha 18 de noviembre de 2020 por el Senado de la República Dominicana, se ha extinguido como consecuencia de su ejecución, es decir, por la consumación de la convocatoria del CNM y la designación de los jueces concernidos. Situación esta que, conforme a la regla general de los precedentes constitucionales de ese Tribunal Constitucional, implica la desaparición o pérdida sobrevenida de objeto procesal, siendo imperativo que el proceso finalice sin examen de fondo, mediante la declaración de inadmisión (por falta de objeto).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Rechazamiento en cuanto al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad: acerca de la improcedencia de la técnica de la desviación de poder en el ejercicio de la potestad legislativa

Llegados a esta parte, honorables jueces, debe desestimarse de una vez por todas el alegato de desviación de poder en el ejercicio de la potestad legislativa, con base al cual el PLD sostiene que el Senado de la República Dominicana se apartó de la finalidad (sic) perseguida por el constituyente mediante el artículo 178, numeral 3, de la Constitución. Una primera ponderación de este alegato nos llevaría al derrotero de lo absurdo: no existiría, de insistirse sobre la desviación de poder, una infracción constitucional, esto es, una vulneración del ordenamiento constitucional. Esto por una razón simple: la desviación de poder supone que un acto de concreción (acto administrativo), en términos formales, se ha dictado conforme a el ordenamiento jurídico. Es decir, no es contrario a la ley: la contrariedad a derecho se origina o advierte en el desconocimiento de la finalidad de una determinada prerrogativa pública en su ejercicio. De ahí que sea tan contradictorio sostener una supuesta infracción constitucional en un caso como el que nos ocupa.

Debe aclararse que este medio de inconstitucionalidad consiste en la reivindicación de una técnica de control propio y exclusivo del derecho administrativo, en base al cual los jueces de lo contencioso-administrativo anulan aquellos actos administrativos donde la Administración utiliza sus potestades legales con un objetivo diferente del que la ley le ha asignado o, dicho de una manera distinta, cuando la Administración usa sus poderes con finalidades distintas a aquellas determinadas por las leyes¹.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aún así, sus señorías, deberá considerarse que la connotación técnico-jurídica de la expresión bloque de partidos (utilizada por el art. 178.3 de la Constitución para la determinación de la segunda mayoría) no se identifica con el resultado mayoritario en el sufragio. Lo anterior en vista de que tiene una definición muy precisa en el Reglamento del Senado, el cual es utilizado para la organización interna de las líneas partidarias en el ámbito poselectoral. En ese sentido, el artículo 24 del Reglamento del Senado de la República (sic) Dominicana dispone que el bloque de partidos o bloque partidario (sic) es un "[g]rupo de legisladores de una u otra cámara que pertenecen a un mismo partido o agrupación política, incluyendo aliados, si procediere."

De ahí que en la especie se desvanezca completamente la idea de inconstitucionalidad por desviación de poder, ya que el PLD no ha probado que el motivo real del Acta núm. 017 era evitar el pluralismo político o el supuesto derecho de participación política, sin lo cual no puede bajo ningún supuesto retenerse un alejamiento del fin. Situación, vale indicar, que se complica por la expresión bloque de partidos (utilizada por el art. 178.3 de la Constitución para la determinación de la segunda mayoría), ya que hasta el momento no se ha explicado (y mucho menos se ha probado) cómo se configura la alegada desviación de poder cuando la actuación del Senado se ajusta, por completo, con el contenido expreso de la Constitución. En otras palabras, no puede sostenerse una supuesta desviación de poder, esto es, una desviación intencional de una atribución administrativa con la finalidad concreta de desconocer una determinada norma jurídica, sin que se acredite la pretendida intención malsana de retorcer el ordenamiento.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que ordena la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021), quedando el presente expediente en estado de fallo.

6. Documentos relevantes

En el presente expediente existe constancia de los documentos que se enumeran a continuación:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de abril de dos mil veintiuno (2021).
2. Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana el dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020).
3. Dictamen de la Procuraduría General de la República, depositado en la Secretaría de este Tribunal Constitucional el veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021).
4. Escrito de intervención voluntaria del Partido Fuerza del Pueblo (FP) y el señor Bautista Rojas Gómez, senador de la República Dominicana, depositado en la Secretaría de este Tribunal Constitucional el diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece 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.

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que reconoce dicha condición a toda persona que esté revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En esencia, se trata de la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona, física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, para actuar en procesos y procedimientos jurisdiccionales como accionantes. Sobre este aspecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana, dispone que:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.4. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, fue dictada la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se sentó el criterio siguiente:

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.5. Establecido lo anterior, este tribunal considera que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), en su condición de organización política de conformidad con lo que dispone la Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, tiene legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, por tratarse de un partido que ostenta amplio reconocimiento y con ello, destinatario de las normas que regulan en su integralidad el sistema electoral.

9. Sobre la intervención voluntaria

9.1. De conformidad con el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, el interviniente es toda persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante este tribunal, motivado por su interés personal, cuando se trata de una intervención voluntaria; o bien, por el interés de una de las partes en dicha participación, cuando se trata de una intervención forzosa.

9.2. En el caso de la intervención voluntaria, esta se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del proceso en curso, ante la posibilidad de que el resultado de la decisión se pueda ver afectados sus derechos e interés.

9.3. A tal fin, en el referido reglamento establece en su artículo 20 cuáles son los requisitos para formalizar la intervención voluntaria, en los términos siguientes:

Artículo 20. Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional. En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5) días calendarios. Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

9.4. En la especie, la referencia del expediente que nos ocupa fue publicada en el portal institucional de este Tribunal Constitucional el veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021); mientras que, el escrito de intervención voluntaria fue depositado mediante instancia motivada el diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021). En el presente caso, el plazo para intervenir voluntariamente concluía el domingo nueve (9) de abril de dos mil veintiuno (2021), que al no ser laborable se prorroga hasta el día siguiente, es decir, el lunes diez (10) de mayo del mismo año, día en que precisamente fue depositado el escrito, por lo que el trámite se realizó dentro del plazo requerido.

10. Inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad

10.1. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad en contra del Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020). En esta se hace constar la aprobación del informe de la Comisión Permanente de Justicia, sobre el partido que ocuparía la «segunda mayoría», con miras a determinar la eventual conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, indicando dicha comisión que se trataba del Partido Fuerza del Pueblo, lo cual fue aprobado con veintitrés (23) votos de veintisiete (27) de los presentes.

Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2. En adición, se hace constar la aprobación de la propuesta del Partido Fuerza del Pueblo, de designar al señor Bautista Antonio Rojas Gómez, Senador de la Provincia Hermanas Mirabal, como representante de la *segunda mayoría* del Senado, para integrar el Consejo Nacional de la Magistratura, propuesta que fue aprobada con un total de veintitrés (23) votos a favor, de veintisiete (27) presentes.

10.3. La parte accionante sostiene que el Acta anteriormente descrita contraviene varios principios constitucionales, específicamente los principios de pluralismo político, democracia representativa, seguridad jurídica, razonabilidad y de participación política; y que, además, la norma impugnada se traduce en un desvío de poder y en el propósito deliberado de violar la Constitución dominicana, puesto que – a su juicio – desvirtúa la finalidad del artículo 178 de la Carta Fundamental.

10.4. Así mismo, establece que:

Siendo esto así, no hay dudas de que la finalidad del constituyente a través del artículo 178.3 de la Constitución es que forme parte como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura aquella organización política que obtuvo la segunda representación mayoritaria en número de escaños como consecuencia de los resultados electorales. De ahí que, conforme a los resultados electorales de las pasadas elecciones congresuales de fecha 5 de julio de 2020, esas organizaciones políticas son: (a) el Partido Revolucionario Moderno (PRM), quien ostenta la primera mayoría en el Senado con el 45.24% de los votos válidos y 18 escaños; y, (b) el PLD, quien ostenta la segunda mayoría con el 32.41 % de los votos válidos y 6 escaños.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.5. Previo al eventual análisis que el tribunal podría realizar de las alegadas transgresiones invocadas por la parte accionante, se impone que este Tribunal Constitucional examine el medio de inadmisión promovido por la Procuraduría General de la República, que concluye solicitando que se declare la inadmisibilidad de la presente acción, por entender que el Acta núm. 017 no constituye un acto objeto de control concentrado de constitucionalidad, según lo establecido en el artículo 185.1 de la Carta Magna.

10.6. La acción directa de inconstitucionalidad, según lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, ha sido instituida con la finalidad de realizar un control *in abstracto* de la constitucionalidad de los actos producidos por los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, a saber: leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

10.7. El Tribunal Constitucional ha sido enfático en preservar la aplicación del referido artículo 185.1, admitiendo las acciones directas de inconstitucionalidad únicamente contra los actos normativos contemplados en esta disposición. Nótese, por ejemplo, que en un caso en que se interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra de una decisión judicial, este tribunal precisó, mediante su Sentencia TC/0068/12 –criterio reiterado en múltiples ocasiones— del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), lo que se transcribe a continuación:

Relacionado a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe indicarse que se trata de un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad. Es decir, u control que se realiza con independencia de la aplicación concreta a la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen. De ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución, más no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre la interpretación que surge durante la actividad judicial, salvo lo dispuesto para la revisión constitucional de sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

10.11. Similar criterio expuso en otra de sus decisiones sobre un supuesto fáctico análogo, al puntualizar en su Sentencia TC/0310/21, lo siguiente:

8.6 En tal virtud, la presente acción deviene en inadmisibile, al no tratarse el acto impugnado de alguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad identificadas en los indicados artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11.

10.8. Por igual, recientemente, al conocer de una acción directa de inconstitucionalidad en contra de una *orden general* emitida por la Jefatura de la Policía Nacional, precisó mediante su Sentencia TC/0502/21, del veinte (20) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), que:

10.6. En consecuencia, en vista que la presente acción directa de inconstitucionalidad tiene por objeto una orden general expedida por la Jefatura de la Policía Nacional, la cual dispuso la desvinculación del entonces teniente coronel señor Sergio T. Victoria Fontana, se impone concluir que dicha orden general no resulta susceptible de control concentrado de constitucionalidad (según los arts. 185.1 constitucional y 36 de la Ley núm. 137-11, así como de los precedentes de este colegiado), motivo en cuya virtud deviene inadmisibile.

10.9. En la especie, tal y como se ha expresado de manera reiterada en esta decisión, el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad es el Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República. En tal virtud, resulta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

evidente que no se trata de uno de los instrumentos normativos susceptibles de control concentrado de constitucionalidad, cuyo ejercicio corresponde a este Tribunal Constitucional con plena observancia de los términos o parámetros establecidos por el constituyente.

10.10. En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, procede declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido de la Liberación Dominicana, en contra del Acta núm. 017, por los motivos expuestos en el cuerpo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos. Constan en acta el voto disidente del magistrado Domingo Gil y el voto salvado del magistrado Miguel Valera Montero, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido de la Liberación Dominicana, contra el Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana, del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Partido de la Liberación Dominicana; al Senado de la República Dominicana y la Procuraduría General de la República; y a los intervinientes voluntarios, Partido Fuerza del Pueblo y el señor Bautista Antonio Rojas Gómez.

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

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

Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:

I. Antecedentes

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el Partido de la Liberación Dominicana el dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020) contra del Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República, en fecha dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020). Esta acción directa de inconstitucionalidad fue declarada inadmisibile.

Los fundamentos que sirvieron de base para declarar la inadmisibilidat de la acción fueron las siguientes:

En la especie, tal y como se ha expresado de manera reiterada en esta decisión, el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad es el Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República. En tal virtud, resulta evidente que no se trata de uno de los instrumentos normativos susceptibles de control concentrado de constitucionalidad, cuyo ejercicio corresponde a este Tribunal Constitucional con plena observancia de los términos o parámetros establecidos por el constituyente.

De forma mayoritaria, este Tribunal Constitucional decidió declarar inadmisibile la acción argumentando lo siguiente:

Este Tribunal Constitucional ha sido enfático en preservar la aplicación del referido artículo 185.1, admitiendo las acciones directas de inconstitucionalidad únicamente contra los actos normativos contemplados en el referido artículo. Nótese, por ejemplo, que en un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso en que se interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra de una decisión judicial, este tribunal precisó, mediante su Sentencia TC/0068/12 –criterio reiterado en múltiples ocasiones—, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), lo que se transcribe a continuación:

Relacionado a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe indicarse que se trata de un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad. Es decir, u control que se realiza con independencia de la aplicación concreta a la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen. De ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución, más no sobre la interpretación que surge durante la actividad judicial, salvo lo dispuesto para la revisión constitucional de sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

II. Fundamentos del voto

Se puede comprobar que este Tribunal tiene un criterio consolidado en su labor de interpretación relativa al alcance de las normas atacadas en inconstitucionalidad por la vía de la acción directa y del control concentrado. Al momento de producirse la deliberación del presente caso, sostuvimos que estamos de acuerdo con la inadmisibilidad adoptada por la mayoría del colegiado, no obstante, y sin entrar en ninguna contradicción con los precedentes de este Tribunal que le sirven de fundamento, salvamos el voto en lo relativo a la interpretación y alcance de la norma atacada en inconstitucionalidad, que es *el Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana en fecha dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020) establece, en la parte objeto de impugnación, lo siguiente:

...específicamente lo concerniente a la aprobación del informe de la Comisión Permanente de Justicia, sobre el partido que ocuparía la «segunda mayoría», con miras determinar la eventual conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, indicando dicha comisión que se trataba del Partido Fuerza del Pueblo, lo cual fue aprobado con veintitrés (23) votos de veintisiete (27) de los presentes.

En adición, se hace constar la aprobación de la propuesta del Partido Fuerza del Pueblo, de designar al señor Bautista Antonio Rojas Gómez, Senador de la Provincia Hermanas Mirabal, como representante de la «segunda mayoría» del Senado, para integrar el Consejo Nacional de la Magistratura, propuesta que fue aprobada con un total de veintitrés (23) votos a favor, de veintisiete (27) presentes.

En palabras de Eduardo Jorge Prats (Constitución Comentada, FINJUS 2011), “...el concepto de Constitución como norma suprema es totalmente incompatible con el reconocimiento de una soberanía al margen de la Constitución. Por eso, en un Estado con Constitución normativa el único soberano es la Constitución. (Y) Esta soberanía constitucional implica la supremacía de la Constitución en tanto norma jurídica...).

Es por ello que el artículo 6 constitucional dispone que “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como “fundamento del ordenamiento jurídico del Estado”, concordamos con Jorge Prats que esto también significa que las normas e instituciones que lo conforman “deben ser interpretadas y aplicadas teniendo en cuenta al elemento fundamental de ese ordenamiento, que no es más que la Constitución...fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico, es decir, fuente de las fuentes del Derecho...”.

Si bien el constituyente estableció cuales son los actos susceptibles de control constitucional en el artículo 185.1 de la Constitución Dominicana, somos de opinión que no debemos limitarnos a la denominación del acto, sino que es menester analizar si el contenido del mismo amerita un análisis de constitucionalidad para determinar su validez.

Como en el caso que nos ocupa, ese acto fue dictado por un órgano constitucional como lo es el Senado de la República, para la conformación de otro órgano constitucional como lo es el Consejo Nacional de la Magistratura y, entendemos, que lo decidido por ese acto se basó en interpretaciones que no son conformes a la Constitución.

III. Conclusión

Por todo lo anterior, y aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto en atención a que de la lectura de los indicados textos —artículos 6 y 185.1 de la Constitución y 36 de la LOTCPC— precisa una apertura en la clasificación de los actos administrativos susceptibles del control directo de la constitucionalidad, y que la mayoría de este Colegiado supere el aspecto nominativo y se aboque a analizar el contenido y alcance de los actos susceptibles de control de constitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: José Alejandro Ayuso, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

SOBRE EL DERECHO AL VOTO SALVADO

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación del presente proceso, 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 se desarrollan a continuación:

HISTÓRICO PROCESAL Y
ESTRUCTURA DEL PRESENTE VOTO SALVADO

1. La presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) en contra del Acta núm. 017, emitida por el Senado de la República Dominicana, en fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020), contentiva del informe que rinde la Comisión Permanente De Justicia y Derechos Humanos del Senado referente a la correspondencia no. 015813, de fecha 25 de septiembre de 2020, remitida por El Poder Ejecutivo, que solicita la selección del miembro que representa la segunda mayoría para la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Del proceso de votación, resultó aprobada la designación del senador Bautista Antonio Rojas Gómez, por la Provincia Hermanas Mirabal, como el miembro de la segunda mayoría en el Consejo Nacional de la Magistratura.

3. La parte accionante sostiene que el Acta anteriormente descrita contraviene varios principios constitucionales, específicamente los principios de pluralismo político, democracia representativa, seguridad jurídica, razonabilidad y de participación política; y que, además, la norma impugnada se traduce en un desvío de poder y en el propósito deliberado de violar la Constitución dominicana, puesto que – a su juicio – desvirtúa la finalidad del artículo 178 de la Carta Fundamental.

4. Este Tribunal apoderado de la acción directa, la declara inadmisile por no cumplir con las disposiciones del artículo 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, al no tratarse, la referida Acta, *“de uno de los instrumentos normativos susceptibles de control concentrado de constitucionalidad, cuyo ejercicio corresponde a este Tribunal Constitucional con plena observancia de los términos o parámetros establecidos por el constituyente”*.

5. Esta juzgadora se encuentra conteste con la decisión adoptada por este alto plenario en cuanto a que el acto impugnado no se encuentra enmarcado dentro de las normas pasibles de una acción directa en inconstitucionalidad, en atención a los términos del artículo 185 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, hacemos la precisión de que, este alto plenario realizó un hilo argumentativo muy escueto para resolver la cuestión, lo cual, a nuestro juicio, no se corresponde con la debida motivación y fundamentación que una sentencia emanada por esta alta corte deba tener.

6. En ese tenor, se observa cómo para ejemplificar el por qué el acta impugnada no cumple con los requisitos para someter una acción, se toman



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como base dos precedentes, el TC/0310/21, sobre el cual solo se extrae que cuando el acto impugnado no se identifique con los preceptuados en el artículo 185.1 la acción deviene en inadmisible; y por el otro lado, la sentencia TC/0502/12, que puntualiza que una orden general de la Jefatura de la Policía Nacional tampoco es susceptible de este tipo de acción.

7. Quien suscribe el presente salvado estima que en el marco de la función pedagógica que asiste a este Tribunal Constitucional, y en aras de edificar a la comunidad jurídica sobre los actos impugnables por esta vía, es ineludible la necesidad de que se exponga o se motive de forma contundente respecto al alcance general que deben tener ciertos actos para ser pasibles de una ADI, tal como lo ha establecido esta misma corporación constitucional en casos análogos.

8. Advertimos sobre este aspecto, en virtud de que es recurrente la confusión de muchos abogados en ejercicio en lo relativo particularmente a los reglamentos, decretos, resoluciones y actos administrativos.

9. En la especie se constata nuestro planteamiento pues la parte accionante estimó interponer la acción sobre la base de los efectos que podría tener el Acta No. 0017 de fecha 18 de noviembre de 2020, en cuanto a la determinación de la segunda mayoría para fines de la elección del diputado.

10. Sin embargo, la realidad es que dicha Acta se circunscribe a aprobar la designación del senador Bautista Rojas como miembro representante de la segunda mayoría en el Consejo Nacional de la Magistratura, a partir de la votación interna que se realiza entre los miembros de la Comisión Permanente De Justicia y Derechos Humanos, para presentar el informe de Comisión al Pleno del Senado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Es decir, que es un acto de trámite interno, cuyas menciones se circunscriben a apreciaciones de los miembros de la referida Comisión, las cuales no son vinculantes al público, y que, además, están sujetas a la aprobación del Pleno de dicho órgano, el cual se encuentra compuesto por curules de distintos partidos políticos. Elementos que, a nuestro juicio, debieron haber sido abordados por este Tribunal Constitucional a modo explicativo sobre el carácter del acto impugnado.

12. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha fijado precedentes respecto del objeto y alcance de la acción directa de inconstitucionalidad frente a los actos administrativos del poder público, tal y como refirió en su Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) octubre de dos mil doce (2012), párrafo 8.2, página 11, en donde señala que:

(...) el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infra constitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa administrativa (...).

13. En adición a ello, y como hemos precisado, dicha Acta refiere a un informe de la Comisión de Justicia, pendiente de aprobación, si quiera se trata de un acto de nombramiento o designación; que, en su defecto, tampoco es pasible de una acción directa en inconstitucionalidad.

14. El acto de nombramiento o designación se define como:

(...) aquel que tiene por objeto jurídico colocar a un individuo que en una situación jurídica impersonal o hacer regular el ejercicio de un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poder legal. Dicho cargo le otorga un status legal que le permite ejercer una actividad que repercute sobre la colectividad, pero además de ello se ha configurado con un supuesto ajuste a las normas legales, por lo que, si el funcionario nombrado no cumple ni reúne los requisitos establecidos para su designación, se está violando el orden legal objetivo, y en tal circunstancia cualquier persona por medio de una demanda contenciosa de nulidad puede impugnar tal nombramiento¹.

15. De manera que, el nombramiento si bien es oponible a la colectividad por tratarse de un cargo público, no es menos cierto que se trata de un acto administrativo sujeto al control de legalidad del contencioso administrativo. No produce, por consiguiente, efectos jurídicos de alcance general.

16. Respecto a violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, el Tribunal Constitucional ha expresado en Sentencia TC/0041/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), que:

Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional” en cambio “los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme,

¹Tercera Sala Corte Suprema de Panamá, Sentencia de 16 de septiembre de 2010. Caso: Celedonia Sánchez de Batista y otros c/ Universidad Autónoma de Chiriquí. Registro Judicial, septiembre de 2010, p. 663.

Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.

17. En un caso análogo, este colegiado estableció en su Sentencia TC/0003/13, del (10) de enero de dos mil trece (2013) que:

(...) para el apoderamiento de una acción contra dicha resolución, en el que se alegue un perjuicio producto de su dictamen y ejecución, deberán observarse las prescripciones del indicado artículo 165.2 de la Constitución de la República. Por consiguiente, en cumplimiento del citado artículo, la jurisdicción contenciosa administrativa podrá examinar todas las actuaciones contrarias al derecho alegadas contra dicha resolución, incluyendo el conocimiento de las cuestiones de inconstitucionalidad por la vía difusa. En efecto, la Resolución núm. 25/06, del veintinueve (29) de junio de dos mil seis (2006) dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del municipio Santo Domingo Este, no constituye un acto normativo de alcance general ni tampoco un acto dictado en ejecución directa de la Constitución, sino que se trata de un acto administrativo de efectos particulares, por lo que no puede ser impugnada por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad (...)”

18. La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general o bien aquellos actos que, sin poseer dicho carácter, son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República (TC/0041/13,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del 15 de marzo de 2013). El control es *in abstracta*, es decir, del contenido de la norma y no de su aplicación en concreto a un caso particular.

19. En la especie, el Acta impugnada no responde a un acto de ejecución directa de la Constitución, ni tampoco despliega un carácter normativo, sino que se circunscribe a un proceso de votación interna dentro de las atribuciones previstas en normas infra constitucionales, que al ser de carácter sub-legal, su control de conformidad con el derecho corresponde a los tribunales contencioso administrativos².

20. Es por todo lo anterior, que a nuestro modo de ver el Tribunal Constitucional ha debido desarrollar más ampliamente los motivos que dieron al traste con su fallo, más aún cuando cuenta con vastas decisiones que fundamentan lo planteado, y no así limitarse a plantear ejemplos no explicativos de la cuestión; es decir, que no se sustentan por sí solos.

21. En ese orden, en la Sentencia TC/0202/15, de cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015), este tribunal abordó lo concerniente a la motivación de decisiones que declaren la inadmisibilidad en los términos siguientes:

*El Tribunal Constitucional entiende que una decisión que solo declare la inadmisibilidad **debe exponer con claridad y concreción sus motivaciones**, por lo que si solo se limita a exponer normativas sin dar razones de cómo se aplican al caso en concreto, deviene en una decisión **que carece de motivación y esto vulnera el debido proceso y la tutela judicial efectiva**, exigencias constitucionales que se derivan del artículo 69 de la Carta Sustantiva.*

²BREWER CARIAS, Allan. El control de constitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa de la constitución: especial referencia al sistema de justicia constitucional de la República Dominicana. Publicado en Revista Dominicana de Derecho procesal Constitucional. Retos y Obstáculos de la Justicia Constitucional. Pertinencia de un Código Procesal Constitucional, Año 3, No. 3, Instituto Dominicano de Derecho Procesal Constitucional, Santo Domingo, 2018 pp. 121-150

Expediente núm. TC-01-2021-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana contra el Acta núm. 017 emitida por el Senado de la República Dominicana del dieciocho (18) de noviembre del año dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. La falta de motivación de las sentencias se convierte en una violación del debido proceso establecido por la Constitución de la República en su artículo 69, especialmente en el numeral 10, que señala: *“Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.

Finalmente, reiteramos nuestra anuencia con la decisión dada, pero salvamos nuestro voto en cuanto al fundamento de las motivaciones dadas.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria