República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0346/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2021-0019, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO) contra los artículos 13, numeral 6 y 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de octubre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

La accionante, Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO), sometió una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 13, numeral 6 y 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Estas disposiciones legales rezan como sigue:

> *Artículo 13.- Instancia única. El Tribunal Superior Electoral tiene las siguientes atribuciones en instancia única: 6) Conocer de las rectificaciones de las actas del Estado Civil que tengan un carácter judicial, de conformidad con las leyes vigentes. Las acciones de rectificación serán tramitadas a través de las Juntas Electorales de cada municipio y el Distrito Nacional.*
>
> *Artículo 25.- Competencias en las infracciones electorales. El Tribunal Superior Electoral conocerá los delitos y crímenes electorales previstos en la Ley Electoral, en la Ley sobre el Uso de los Emblemas Partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos cuando sean denunciados por la Junta Central Electoral, las juntas electorales o el Ministerio Público conforme al Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales.*

Artículo 281.- Competencias en las Infracciones Jurisdiccionales Electorales. El Tribunal Superior Electoral conocerá los delitos y crímenes electorales previstos en esta ley, en la ley sobre el uso de los emblemas partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos, cuando sean denunciados por la parte legítimamente afectada, el ministerio público, Junta Central Electoral o las juntas electorales, conforme al reglamento de procedimientos contenciosos electorales.

2. Pretensiones de la accionante en inconstitucionalidad

La accionante, Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO), apoderó al Tribunal Constitucional de la referida acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia depositada el veintisiete (27) de julio de dos mil veintiuno (2021). De acuerdo con este documento, solicita declarar no conforme con la Constitución los textos normativos previamente transcritos.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La referida accionante sostiene que las normas impugnadas violan el artículo 214 de la Constitución. Dicho texto constitucional dispone lo siguiente:

Artículo 214.- Tribunal Superior Electoral. El Tribunal Superior Electoral es el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos. Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero.»

4. Argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad

La accionante, Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO) pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de los textos legales impugnados, esencialmente en virtud de los razonamientos siguientes:

> *Los textos de los artículos 13.6 y 25 de la Ley No. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, y 281 de la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, antes transcritos, le dan al Tribunal Superior Electoral atribuciones que sobrepasan las que manda la Constitución en su artículo 214.*
>
> *Del texto del artículo 214 constitucional es fácil advertir que la carta magna es precisa al fijar la competencia del TSE y que no deja abierta la posibilidad para que el legislador apruebe leyes que dispongan atribuciones distintas a las que el establece y que, por tanto, los artículos de las legislaciones que originan la presente acción directa de inconstitucionalidad son contrarios a la constitución.*
>
> *Se deduce también, que la Ley No. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, regula la competencia del TSE fijada por la Constitución y le atribuye capacidad para reglamentar solamente los procedimientos para hacer efectiva la consecución de dicha competencia.*
>
> *Para entender mejor la cuestión planteada, cabría preguntarse si los delitos y crímenes electorales y las rectificaciones de actas del estado civil es un contencioso electoral o significan un conflicto intrapartidario o entre partidos; y la respuesta es no.*

Es evidente que cuando las leyes No. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral y 15-19, de Régimen Electoral, le atribuyen al TSE más competencias que la Constitución, estamos ante textos legales contrarios a la carta magna "norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado".

Como queda demostrado, los artículos 13.6 y 25 de la Ley 29-11 y 281 de la Ley No. 15-19 que le atribuyen al TSE competencias para rectificar actas del estado civil y conocer de asuntos penales, respectivamente, son contrarios al artículo 214 de la Constitución y, por vía de consecuencia, los mismos devienen en nulos de pleno derecho tal como lo dispone el artículo 6 de la carta sustantiva.

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones solo la Procuraduría General de la República **(A)** y la Cámara de Diputados **(B),** tal y como se consignará a continuación. El Senado de la República no depositó escrito, no obstante haberle sido debidamente notificada la instancia de la acción directa de inconstitucionalidad de la especie y haber estado representada en la audiencia celebrada en cumplimiento de la normativa que rige el presente procedimiento, en la cual planteó el rechazo de las pretensiones de inconstitucionalidad.

A) Opinión de la Procuraduría General de la República

5.1. Mediante dictamen depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el dos (2) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), la Procuraduría General de la República planteó el rechazo de la presente acción. Su opinión estuvo esencialmente fundamentada en los argumentos siguientes:

El recurrente en escrito cuestiona los artículos de ley supra citados por presuntamente no encontrarse conforme al Art. 214 de la Constitución, el cual determina las competencias del Tribunal Superior Electoral, cuestionando el accionante si los delitos y crímenes electorales y las rectificaciones de actas del estado civil es un contencioso electoral o significan un conflicto intrapartidario.

Asimismo, aduce que la Carta Marga es precisa al fijar las competencias del Tribunal Superior Electoral y que no deja abierta la posibilidad para que el legislador apruebe leyes que dispongan atribuciones distintas a las que el establece y que, por tanto, los artículos de las legislaciones que originan la presente acción directa de inconstitucionalidad son contrarios a la Constitución.

Vistos los planteamientos del accionante, hemos constatado que el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a los mismos planteamientos en el presente TC/0096/19 dictaminando lo siguiente:

En lo que se refiere a la violación de los referidos artículos 214 y 149 de la Constitución, el accionante plantea básicamente que el Tribunal Superior Electoral no puede conocer de las rectificaciones de los actos del estado civil, en razón, por una parte, de que es un órgano que no pertenece al Poder Judicial y, por otra parte, que se trata de una competencia extraña a las que se les reconocen en el artículo 224 de la Constitución.

Ciertamente, el Tribunal Superior Electoral no pertenece al Poder Judicial, lo cual, sin embargo, no significa que carezca de las condiciones para resolver, conforme a derecho, las dificultades

jurídicas de las rectificaciones de las actas del estado civil; esto así, porque sus integrantes deben reunir las mismas cualidades que los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

Que la materia atribuida al Tribunal Superior Electoral está vinculada a los conflictos electorales; en tal sentido, la competencia indicada no puede ser suprimida por el legislador ordinario, pero nada impide que el legislador le atribuya otras, como efectivamente lo hizo; toda vez que estamos en presencia de un órgano constitucional, cuyos integrantes —como indicáramos anteriormente— deben cumplir iguales requisitos que los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, que es la máxima instancia del Poder Judicial.

De lo anterior resulta que este último alegato debe ser rechazado, de la misma manera que fueron rechazados los anteriores.

B) Opinión de la Cámara de Diputados

5.2. Mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021), la Cámara de Diputados externó su opinión respecto al procedimiento constitucional de la especie. En este documento, el indicado órgano solicitó el rechazo de la acción, con base en la fundamentación siguiente:

Contrario a lo que alegan la accionante el artículo 214 de la Constitución Dominicana, al asignar la competencia al Tribunal Superior Electoral, no se limita a los enunciados en su texto, sino que también les asigna las prerrogativas competenciales de conformidad con la ley. Queda más que claro que no existe vulneración alguna de los textos de los artículos 13.6 y 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del

Tribunal Superior Electoral, del 20 de enero de 2011, y el artículo 281 de la ley núm. 15-19, Organiza del Régimen Electoral, del 18 de febrero de 2019.

Así las cosas, porque es el mismo artículo 214 de la Constitución que le da las prerrogativas al legislador para crear una ley que verse en el sentido a la competencia del Tribunal Superior Electoral.

6. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, constan los documentos siguientes:

1. Instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO) ante este Tribunal Constitucional, el veintisiete (27) de julio de dos mil veintiuno (2021).

2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana depositada el dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

3. Instancia que contiene la opinión del Procurador General de la República Dominicana, depositada el dos (2) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

7. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, este colegiado celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad el diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). A dicha audiencia comparecieron los representantes legales del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Procuraduría General de la

República. Una vez que las partes presentaron sus conclusiones, el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de la normativa prescrita en los artículos 185.1 constitucional; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

9. Legitimación activa o calidad del accionante en inconstitucionalidad

En cuanto a la legitimación activa o calidad del accionante, el Tribunal expone las consideraciones siguientes:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución de veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante este tribunal constitucional los mandatos de la Carta Sustantiva, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que, por su posición institucional, también

tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero sin condicionamiento alguno, a fin de que este expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre esta legitimación o calidad, el art. 185 (numeral 1) de la Constitución dispone:

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

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

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

d. Tal como se advierte de las disposiciones precedentemente transcritas, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que *cualquier persona* con un interés legítimo y jurídicamente protegido pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido

el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Esta verificación tiene por objeto permitirle al pueblo soberano tener mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

e. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona la constitucionalidad de una norma que le causa perjuicios.[1] Expresado de otro modo, como fue dictaminado en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018) […] *una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio*.[2]

f. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de las personas que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así

[1] TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), p. 5.
[2] TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), p. 9.

como la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegible ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.[3]

g. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando, para acreditar su calidad o legitimación procesal, se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos o colectivos.[4] También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial;[5] o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.[6] Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.[7]

h. La misma política de moderación respecto al grado de exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido ha sido adoptada a la fecha en múltiples situaciones; a saber: cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada;[8] igualmente, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos (como el agua), que comportan un interés difuso;[9] cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un

[3] TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.
[4] TC/0048/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15 del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18 y TC/0009/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.
[5] TC/0148/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.
[6] TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.
[7] TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.
[8] TC/0184/14, del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.
[9] TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

sector,[10] cuyo gremio (a pesar de no ser directamente afectado) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;[11] cuando la acción concierne a una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano[12] o actúe en representación de la sociedad;[13] o cuando el accionante es una organización política, cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que esta se encuentra situada entre el Estado y el ciudadano.[14]

i. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado), en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante, cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado puedan alcanzarle;[15] al igual que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado.[16]

[10] *Vg*. alguaciles o contadores públicos,
[11] TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8 y TC/0535/15 del primero (1ro) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.
[12] TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.
[13] TC/0207/15, del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.
[14] TC/0224/17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.
[15] TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16; y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.
[16] TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11 y TC/0221/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

j. Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

k. En ese sentido, ante la 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, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar *aún más* sus dictámenes, con el propósito de expandir las posibilidades de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7 (numerales 1, 3, 4 y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

l. Resulta en consecuencia imperativo, tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los artículos 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental,

a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

m. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, 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. 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.

n. Por otra parte, si se trata de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre que este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, cuando se trate de entidades dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*[17] para actuar en justicia. Estos presupuestos, sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justifican los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional[18] para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

o. Este Tribunal Constitucional, con la finalidad de comprobar la legitimación activa de la accionante, Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO), valiéndose del principio de oficiosidad establecido en el artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11 procedió a solicitar al Departamento de

[17]Sentencia TC/0028/15.
[18]Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 (reconoce legitimación activa a una institución gremial [colegio dominicano de contadores públicos] en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros); TC/0489/17 (reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido); y TC/0584/17 (reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción).

Asociaciones Sin Fines de Lucro de la Secretaría General del Ministerio Publico mediante Oficio SGTC-1873-2022, recibido el veinte (20) de julio de dos mil veintidós (2022), la expedición de una certificación haciendo constar si la referida entidad había sido o no incorporada conforme a las normativas nacionales. Al respecto, la aludida institución, mediante certificación recibida en esta sede constitucional el treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022), certificó específicamente lo siguiente:

> […] *En respuesta a dicha solicitud, tenemos a bien remitirle, certificación de los documentos que reposan en nuestros archivos correspondientes a la FUNDACION TRASPARENCIA TOTAL POR LA DEMOCRACIA (TRATO), organización sin fines de lucro incorporada mediante la Resolución Núm. 0016-2020, emitida por la Procuraduría Regional de la Provincia Santo Domingo, en fecha 12 de octubre del año 2020, de acuerdo a la Ley Núm. 122-05, sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de lucro en República Dominicana, de fecha 8 de abril de 2005, con Registro Nacional de Incorporación (RNI) No. 18654, cuya certificación fue expedida por la secretaria general del Ministerio Publico en fecha 20 de mayo del año 2022, que consta de veintiséis (26) paginas, en la cual se certifican las documentaciones solicitadas* […]

p. A la luz de los precedentes razonamientos, esta sede constitucional estima que la Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO), constituida conforme a las leyes de la República, titular del Registro Nacional de Contribuyente (RNC) número 430-30890-2,[19] cuyo objeto social es participar de las discusiones por el fortalecimiento institucional de la República

[19]RNC puede ser consultado en el portal de la Dirección Nacional de Impuestos Internos (DGII): https://www.dgii.gov.do/app/WebApps/ConsultasWeb/consultas/rnc.aspx#

Dominicana, según sus estatutos sociales,[20] cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para someter la presente acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa al ser una persona jurídica, de acuerdo con la Constitución, la ley y la jurisprudencia de este colegiado.

10. Cuestión previa

10.1 Previo a referirnos a los méritos de la acción de la especie, debemos identificar en cuál de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarca la pretensión que nos ocupa. Al respecto, conviene destacar que los vicios para sustentar una acción directa de inconstitucionalidad pueden ser:

a. *Vicios de forma o procedimiento*: estos se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que la misma no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la norma cuestionada.[21]

b. *Vicios de fondo*: estos afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.[22]

c. *Vicios de competencia*: Son los que se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano sin facultad para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que

[20] El artículo 2 de los estatutos sociales de la Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO) de veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020), reza como sigue: *DEL OBJETO. La FUNDACION TRANSPARENCIA TOTAL POR LA DEMOCRACIA TRATO tiene como objetivo general participar de las discusiones por el fortalecimiento institucional de la República Dominicana.*
[21] TC/0274/13, TC/0421/19 y TC/0445/19.
[22] TC/0421/19 y TC/0445/19.

ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera[23].

10.2 Al analizar la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad sometida por la Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO) contra los artículos 13, numeral 6 y 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), se evidencia que en la especie se invoca un vicio *de fondo*, pues la impetrante cuestiona el contenido normativo de las referidas disposiciones legales.

11. Inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad respecto a los artículos 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Este colegiado estima que la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser inadmitida respecto a los artículos 25 de la Ley núm. 29-11 y 281 de la Ley núm. 15-19, con base en los razonamientos siguientes:

a. Hemos comprobado que una acción directa de inconstitucionalidad relativa igualmente a los impugnados artículos 25 de la Ley núm. 29-11 y 281 de la Ley núm. 15-19, fue resuelta mediante la Sentencia TC/0508/21, dictada el veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) y, por tanto, esta situación procesal impacta sobre la suerte de la acción de la especie. En este contexto, resulta insoslayable precisar que la aludida decisión contiene el dispositivo siguiente:

[23] TC/0418/15, TC/0421/19 y TC/0445/19.

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción de inconstitucionalidad incoada por el señor Edwin I. Grandel Capellán contra: a) artículo 81 de la Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018); b) artículo 281 de la Ley núm. 15- 19, Orgánica del Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019); c) Resolución TSE-0002-2020, dictada por el pleno del Tribunal Superior Electoral el catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020); y d) artículos desde 190 hasta el 213 del Reglamento Contencioso Electoral y de Rectificación de Actas del Estado Civil, dictado por el pleno del Tribunal Superior Electoral el diecisiete (17) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

SEGUNDO: ACOGER la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, DECLARAR no conforme con la Constitución las normas siguientes: a) artículo 81 de la Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018); b) artículo 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019); c) Resolución TSE0002-2020, dictada por el pleno del Tribunal Superior Electoral el catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020); y d) artículos desde 190 hasta el 213 del Reglamento Contencioso Electoral y de Rectificación de Actas del Estado Civil, dictado por el Tribunal Superior Electoral el diecisiete (17) de febrero de dos mil dieciséis (2016), por violación de los artículos 6, 39, 40.5, 40.15, 69, 69.2, 69.9, 149-III y 214 de la Carta Sustantiva.

TERCERO: ANULAR, por las razones antes expuestas y con efecto inmediato, las normas que se describen a continuación: a) Resolución TSE0002-2020, dictada por el pleno del Tribunal Superior Electoral el

catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020) y b) artículos desde 190 hasta el 213 del Reglamento Contencioso Electoral y de Rectificación de Actas del Estado Civil, dictado por el Tribunal Superior Electoral el diecisiete (17) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

CUARTO: ANULAR, los artículo 81 de la Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), y en consecuencia, DECLARAR que la interpretación de las citadas normas, de conformidad con los argumentos expuestos en el cuerpo de esta decisión, dará lugar a la siguiente redacción: a) artículo 81 Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.- Competencia. Los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial serán responsables de juzgar las infracciones cometidas a la presente ley, sea por sometimiento de la Junta Central Electoral o por apoderamiento de la parte interesada, conforme a los principios generales del Código Procesal Penal y sus modificaciones previstas en la Ley núm. 10-15 del 10 de febrero de 2015. En los casos que se formulen sometimientos judiciales, la Junta Central Electoral dará seguimiento a esos casos, haciéndose representar legalmente como parte querellante. b) artículo 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral. Competencias en las Infracciones Jurisdiccionales Electorales. Los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial conocerán los delitos y crímenes electorales previstos en esta ley, en la ley sobre el uso de los emblemas partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos, cuando sean denunciados por la parte legítimamente afectada, el ministerio público, Junta Central Electoral o las juntas

electorales, conforme a los principios generales del Código Procesal Penal y sus modificaciones previstas en la Ley núm. 10- 15 del 10 de febrero de 2015.

QUINTO: ANULAR, por conexidad, con las normas impugnadas, el artículo 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, para que su nueva redacción, conforme a los fundamentos de esta decisión, quede restructurada de la manera siguiente: Artículo 25.- Competencias en las infracciones electorales. Los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial conocerán los delitos y crímenes electorales previstos en la Ley Electoral, en la Ley sobre el Uso de los Emblemas Partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos cuando sean denunciados por la Junta Central Electoral, las juntas electorales o el Ministerio Público, conforme a los principios generales del Código Procesal Penal y sus modificaciones previstas en la Ley núm. 10-15 del 10 de febrero de 2015.

SEXTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, al procurador general de la República, a la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Superior Electoral, al Senado de la República, a la Cámara de Diputados; así como al accionante, señor Edwin I Grandel Capellán y al amicus curiae Asociación Internacional de Derecho Penal, Grupo Dominicano (AIDPGD), para los fines que correspondan.

SÉPTIMO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11. OCTAVO:

ORDENAR su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.»

b. Conforme a la descripción de la sentencia que antecede, los referidos artículos 25 de la mencionada Ley núm. 29-11 y 281 de la aludida Ley núm. 15-19 fueron anulados por inconstitucionales y respecto a ellos se dispuso una nueva interpretación. Obsérvese que el artículo 45 de la Ley núm. 137-11 dispone que: *Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia*.

c. Esta corporación constitucional en diversas ocasiones se ha referido a la cosa juzgada constitucional generada cuando se acoge la petición de inconstitucionalidad y, en consecuencia, se expulsa del ordenamiento jurídico la disposición normativa atacada —tal como ocurrió en la especie con la parte de los textos legales impugnados—. En este escenario, resulta imposible que el Tribunal Constitucional vuelva a referirse y conozca pretensiones respecto a una redacción que ya no existe, pues como fue señalado, mediante la Sentencia TC/0508/21 la parte de los artículos 25 de la Ley núm. 29-11 y 281 de la Ley núm. 15-19 cuestionados por la accionante es la misma que fue anulada y que fue objeto de interpretación por esta sede constitucional. En efecto, uno de estos fallos es la Sentencia TC/0046/15 por medio de la cual se afirmó que:

> *7.4. En ese sentido, cabe indicar que el carácter de cosa juzgada en sentido estricto existe en la medida en que el nuevo asunto que sea sometido a conocimiento verse sobre el mismo contenido normativo de una misma disposición o acto que previamente haya sido examinado por el Tribunal Constitucional; es decir, que implique la existencia de una identidad de cargos que coloque al Tribunal en la posición de examinar nuevamente las mismas argumentaciones e implementar las*

mismas confrontaciones sobre las normativas constitucionales alegadamente vulneradas, y que exista, además, una identidad de contenidos normativos que implique que la realización del nuevo examen recaiga en el mismo contexto normativo en el que se aplica la disposición desde el punto de vista de la dogmática constitucional.

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

d. Con base en lo anterior, procede inadmitir la presente acción directa de inconstitucionalidad en lo relativo a los artículos 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), por cosa juzgada constitucional.[24]

[24]Tal como se ha hecho en casos análogos resueltos mediante las Sentencias TC/0158/13, TC/0046/15, TC/0489/17, TC/0539/19, TC/0577/19, TC/0040/21, TC/0161/21, entre otras.

12. Análisis del medio de inconstitucionalidad invocado respecto al artículo 13, numeral 6 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011)

Procede aclarar que respecto al artículo 13, numeral 6 y 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011), esta sede constitucional mediante la Sentencia TC/0096/19 rechazó una acción directa de inconstitucionalidad. En este tenor, vale resaltar que el artículo 44 de la Ley núm. 137-11 dispone que: *Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla.* ***Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada.***[25] De esto resulta que al tratarse en el presente caso de una nueva pretensión respecto a una norma cuya inconstitucionalidad, fue desestimada sin tener efectos sobre la parte que hoy acciona y sin haber producido cosa juzgada constitucional mediante la aludida Sentencia TC/0096/19, procede conocer los méritos de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

a. La Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO) alega que el artículo 13, numeral 6 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) es contrario con el artículo 214 constitucional. En este sentido, esencialmente, argumenta lo siguiente:

> *Del texto del artículo 214 constitucional es fácil advertir que la carta magna es precisa al fijar la competencia del TSE y que no deja abierta la posibilidad para que el legislador apruebe leyes que dispongan atribuciones distintas a las que el establece y que, por tanto, los*

[25] Las negritas son nuestras.

artículos de las legislaciones que originan la presente acción directa de inconstitucionalidad son contrarios a la constitución.

Se deduce también, que la Ley No. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, regula la competencia del TSE fijada por la Constitución y le atribuye capacidad para reglamentar solamente los procedimientos para hacer efectiva la consecución de dicha competencia.

Para entender mejor la cuestión planteada, cabría preguntarse si […] *las rectificaciones de actas del estado civil es un contencioso electoral o significan un conflicto intrapartidario o entre partidos; y la respuesta es no* […].

b. Es decir, la impetrante argumenta que el legislador al atribuir en el artículo 13, numeral 6) de la Ley núm. 29-11 al Tribunal Superior Electoral la facultad competencia para conocer de las rectificaciones de las actas del estado civil con carácter judicial incurrió en contradicción con el artículo 214 de la Carta Sustantiva. Al respecto este Tribunal Constitucional advierte que mediante la ya mencionada Sentencia TC/0096/19 rechazó una acción directa de inconstitucionalidad relativa a la norma impugnada y respecto al mismo alegato de infracción constitucional. La desestimación mediante la aludida Sentencia TC/0096/19 estuvo justificada en los razonamientos siguientes:

8.28. En torno a la segunda cuestión, en el artículo 214 de la Constitución se consagra –en lo que concierne a la competencia del Tribunal Superior Electoral– lo siguiente: Artículo 214.- Tribunal Superior Electoral. El Tribunal Superior Electoral es el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que

surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos. Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero.

8.29. De la exégesis del texto constitucional transcrito se evidencia que la materia atribuida al Tribunal Superior Electoral está vinculada a los conflictos electorales; en tal sentido, la competencia indicada no puede ser suprimida por el legislador ordinario, pero nada impide que el legislador le atribuya otras, como efectivamente lo hizo; toda vez, que estamos en presencia de un órgano constitucional, cuyos integrantes –como indicáramos anteriormente– deben cumplir iguales requisitos que los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, que es la máxima instancia del Poder Judicial.

c. Es decir, el Tribunal Constitucional entendió que la atribución de conocer las rectificaciones de actas del estado civil al Tribunal Superior Electoral está relacionada con los conflictos electorales. Si bien es posible cambiar, modificar, dejar sin efecto o establecer excepciones al precedente, esto solo ocurre cuando las circunstancias que generaron la adopción del precedente hayan variado, cuestión que no ha ocurrido en la especie, por lo que procede reiterar el contenido de la Sentencia TC/0096/19, rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad sometida y, en consecuencia, declarar conforme con la Constitución el artículo 13, numeral 6 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011).

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos

salvados de los magistrados Manuel Ulises Bonnelly Vega y Eunisis Vásquez Acosta.

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

DECIDE:

PRIMERO: INADMITIR la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO), contra los artículos 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, del veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), por cosa juzgada constitucional.

SEGUNDO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO), contra el artículo 13, numeral 6) de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, del veinte (20) de enero de dos mil once (2011), **RECHAZA** dicha petición en cuanto al fondo, con base en la motivación que figura en el cuerpo de la presente sentencia, y, en consecuencia, **DECLARA CONFORME** con la Constitución la disposición legal citada.

TERCERO: DISPONER la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Fundación Transparencia Total por la Democracia (TRATO), al Senado de la República, a la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República, para los fines que corresponden.

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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 MANUEL ULISES BONNELLY VEGA

Quien suscribe, ha concurrido en la decisión arribada mediante esta sentencia por la mayoría de este tribunal, aunque resulta preciso hacer unas particulares aclaraciones. Por tal razón he decidido ejercer la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales[26], que me permite plantear el presente voto salvado, contentivo de las presentes reflexiones:

a. En el presente caso, el Tribunal Constitucional resultó apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la Fundación Transparencia Total por la Democracia, en contra de un conjunto de disposiciones normativas que consagran dos atribuciones jurisdiccionales a cargo del Tribunal Superior Electoral, a saber: a) por un lado, la competencia

[26]Artículo 30.- Obligación de Votar. 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.

de juzgar los crímenes y delitos electorales y, por el otro, b) la competencia de conocer y fallar los casos de rectificación judicial de las actas del estado civil.

b. En relación a la competencia asignada al Tribunal Superior Electoral de juzgar las infracciones electorales, que fue reconocida en el artículo 25 de la Ley núm. 29-11 y luego ratificada por el artículo 281 de la Ley núm. 15-19, es justo precisar que el Tribunal Constitucional declaró la inadmisibilidad de la acción sobre la base de la cosa juzgada constitucional en razón de que mediante sentencia TC/0508/21, este colegiado constitucional ya ha declarado la no conformidad con la Constitución la competencia otorgada al Tribunal Superior Electoral, por dicho texto de la ley, para juzgar los crímenes y delitos electorales, por entender, principalmente que *«la facultad adicionada por el legislador al Tribunal Superior Electoral –a través de las normas impugnadas– para el juzgamiento de las infracciones penales electorales, desborda su ámbito competencial, por tanto, resultan contraria a los artículos 6 y 214 de la Constitución».*

c. Quien suscribe comparte plenamente el criterio que sostuvo este tribunal en la antedicha sentencia y todos los fundamentos que se emplearon al decidir, como lo hizo en su momento, la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley núm. 29-11 y del artículo 281 de la Ley núm. 15-19.

d. Por tal razón resulta correcto que la acción directa de inconstitucionalidad que se ha fallado mediante la presente sentencia haya pronunciado la inadmisibilidad, por cosa juzgada constitucional, en lo atinente al artículo 25 de la Ley núm. 29-11 y al artículo 281 de la Ley núm. 15-19 pues tales disposiciones resultaron expulsadas del ordenamiento jurídico dominicano a raíz de la aludida Sentencia TC/0508/21. Lo cual, además, resulta cónsono con el artículo 45 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que establece*: «Las sentencias que*

declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento (...)».

e. Sin embargo, en torno a lo resuelto por este tribunal en lo relativo a la competencia asignada al Tribunal Superior Electoral para conocer y fallar los casos de rectificación judicial de las actas del estado civil, mediante el numeral 6) del artículo 13 de la Ley núm. 29-11, debo realizar algunas reflexiones.

f. Este tribunal, con fundamentos que parecen contrariar el criterio sostenido mediante la sentencia TC/0580/21, ha decidió declarar conforme con la Constitución el mencionado texto.

g. El argumento central vertido por el tribunal para desestimar la pretensión de inconstitucionalidad elevada por la parte accionante fue el siguiente:

> *«c) Es decir, el Tribunal Constitucional entendió que la atribución de conocer las rectificaciones de actas del estado civil al Tribunal Superior Electoral está relacionada con los conflictos electorales. Si bien es posible cambiar, modificar, dejar sin efecto o establecer excepciones al precedente, esto solo ocurre cuando las circunstancias que generaron la adopción del precedente hayan variado, cuestión que no ha ocurrido en la especie, por lo que procede reiterar el contenido de la Sentencia TC/0096/19, rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad sometida y, en consecuencia, declarar conforme con la Constitución el artículo 13, numeral 6 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011). »*

h. Como se puede apreciar, el argumento empleado por el Tribunal Constitucional para desestimar la pretensión de inconstitucionalidad elevada

por la parte accionante en contra del numeral 6) del artículo 13 de la Ley núm. 29-11 se basa en la existencia de un precedente constitucional que declaró conforme con la Constitución la indicada disposición normativa, por entender que la atribución del Tribunal Superior Electoral de conocer las rectificaciones de las actas del estado civil guarda una estrecha relación con su ámbito competencial de juzgar y resolver los conflictos electorales.

¿En qué se fundamenta, entonces, el presente voto salvado? La crítica se sustenta en que, a lo largo de su jurisprudencia en torno a la cuestión objeto de análisis, el Tribunal Constitucional ha incurrido en una incongruencia argumentativa, dado que, por un lado, para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas que reconocían la competencia al Tribunal Superior Electoral de juzgar los crímenes y delitos electorales, este órgano de justicia constitucional, a través de su Sentencia TC/0508/21, llevó a cabo una interpretación restrictiva del principio de reserva de ley, en virtud de la cual no era constitucionalmente admisible que el legislador ampliara el ámbito competencial de un órgano constitucional; y, por el otro, en esta sentencia el tribunal reprodujo un modelo de interpretación extensivo para declarar la constitucionalidad de la disposición normativa que reconoce la competencia al Tribunal Superior Electoral de conocer las rectificaciones de las actas del estado civil.

i. Dicho en otros términos, para decretar la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas que le reconocían al Tribunal Superior Electoral la competencia de juzgar los crímenes y delitos electorales, el Tribunal Constitucional empleó un método de interpretación restrictivo que se fundamenta en un argumento *a contrario*, en virtud del cual el legislador ha dicho todo lo que quería decir: lo que no ha dicho es porque no quería decirlo[27].

[27] GASCÓN ABELLÁN, Marina. *"Los argumentos de la interpretación".* Interpretación y argumentación jurídica. Consejo Nacional de la Judicatura, 2003, p.107.

j. En cambio, para declarar la constitucionalidad de la disposición normativa que reconoce al Tribunal Superior Electoral la competencia de conocer las rectificaciones de las actas del estado civil, el Tribunal Constitucional usó un método de interpretación extensivo basado en un argumento analógico, en virtud del cual estableció una relación de semejanza[28] entre la competencia expresamente asignada por la Constitución al Tribunal Superior Electoral -*conocer y juzgar los conflictos contencioso electorales*- y la competencia innominada -*conocer la rectificación judicial de las actas del estado civil*- en tanto que esta última guarda estrecha relación con la primera.

k. En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha empleado dos métodos distintos de interpretación para examinar la constitucionalidad de una misma cuestión: «la posibilidad o no de que el legislador adicione competencias que expresamente no han sido previstas a un órgano constitucional, como lo es el Tribunal Superior Electoral.»

l. Lo anterior, a juicio de quien suscribe, transgrede el principio de igualdad en la aplicación de las normas jurídicas, pues el Tribunal Constitucional examinó una misma cuestión, la posibilidad o no de que el legislador adicione competencias que expresamente no han sido previstas a un órgano constitucional, como lo es el Tribunal Superior Electoral, aplicando criterios hermenéuticos distintos que conducen a resultados interpretativos disímiles.

m. La igualdad en la aplicación de las normas jurídicas es una de las proyecciones más importantes de este principio. De modo concreto, se refiere a que los órganos jurisdiccionales deben tratar de la misma manera a lo igual y tratar de diversa manera a lo desigual[29]. Sin embargo, en este supuesto el

[28] Ibidem, p.108.
[29] DÍAZ GARCÍA, Iván. "*Igualdad en la aplicación de la ley. Concepto, iusfundamentalidad y consecuencias"*. Universidad de Talca: Revista Ius et Praxis, año 18, no.2, 2012, p.41. Disponible en: https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v18n2/art03.pdf

Tribunal Constitucional, órgano jurisdiccional encargado de interpretar la disposición normativa -*artículo 214 de la Constitución*- que fungió como parámetro de control de constitucionalidad, decidió aplicar métodos de interpretación disímiles para examinar una misma problemática jurídica, siendo en este contexto, como ya se indicó más arriba, la posibilidad de que el legislador adicione competencias no previstas expresamente por la Constitución a un órgano constitucional, como lo es Tribunal Superior Electoral, el tema objeto de análisis.

n. No se puede olvidar, además, que un tratamiento interpretativo desigual en torno a la misma problemática jurídica vulnera el principio de seguridad jurídica, el cual obliga a todos los poderes públicos, incluyendo al Tribunal Constitucional, a actuar de modo coherente y predecible para asegurar que las personas puedan prever las consecuencias jurídicas de sus conductas. En ese sentido, este mismo tribunal ha indicado, en reiteradas ocasiones, que la seguridad jurídica es *«un principio consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en una garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos (…)»*[30]

o. Por las razones esbozadas, se considera que el Tribunal Constitucional debió aplicar un criterio o método de interpretación uniforme para examinar la problemática jurídica objeto de control de constitucionalidad, ya que solo de ese modo se garantiza una aplicación coherente y predecible de las disposiciones normativas.

De ahí que me permito presentar el voto salvado que aquí se consigna.

Firmado: Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez

[30] TC/0100/13; TC/0812/17; TC/0091/20, entre otras.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

1. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la accionante, pretende que esta sede constitucional declare no conforme con la Constitución los artículos 13, numeral 6 y 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral del veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), disposiciones legales que se transcriben a continuación:

> «*Artículo 13.- Instancia única. El Tribunal Superior Electoral tiene las siguientes atribuciones en instancia única: 6) Conocer de las rectificaciones de las actas del Estado Civil que tengan un carácter judicial, de conformidad con las leyes vigentes. Las acciones de rectificación serán tramitadas a través de las Juntas Electorales de cada municipio y el Distrito Nacional.*
>
> *Artículo 25.- Competencias en las infracciones electorales. El Tribunal Superior Electoral conocerá los delitos y crímenes electorales previstos en la Ley Electoral, en la Ley sobre el Uso de los Emblemas Partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos*

políticos cuando sean denunciados por la Junta Central Electoral, las juntas electorales o el Ministerio Público conforme al Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales.

Artículo 281.- Competencias en las Infracciones Jurisdiccionales Electorales. El Tribunal Superior Electoral conocerá los delitos y crímenes electorales previstos en esta ley, en la ley sobre el uso de los emblemas partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos, cuando sean denunciados por la parte legítimamente afectada, el ministerio público, Junta Central Electoral o las juntas electorales, conforme al reglamento de procedimientos contenciosos electorales.»

1.2. La accionante procura la inconstitucionalidad de los referidos textos, y para ello sostiene que las normas impugnadas violan el artículo 214 de la Carta Sustantiva. Dicho texto constitucional dispone lo siguiente:

«*Artículo 214.- Tribunal Superior Electoral. El Tribunal Superior Electoral es el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos. Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero*.»

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado inadmitir la presente acción directa de inconstitucionalidad en lo relativo a los artículos 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral del veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del

Régimen Electoral del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), en virtud de que constituye cosa juzgada constitucional.

1.4. Respecto al artículo 13, numeral 6 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral del veinte (20) de enero de dos mil once (2011), decidió rechazar la presente acción directa, y en consecuencia declararlo conforme con la Constitución, reiterando el contenido de la Sentencia núm. TC/0096/19, a través de la cual esta sede constitucional rechazó una acción directa de inconstitucionalidad relativa a esta norma, y en la que se planteaban iguales alegatos.

A continuación, señalaremos los motivos que nos llevan a salvar nuestro voto en relación al criterio adoptado por la mayoría.

2. Motivos del voto salvado

2.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de la mayoría relativo a que la presente acción directa debe ser inadmitida, en cuanto a los artículos 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral del veinte (20) de enero de dos mil once (2011) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), por constituir cosa juzgada constitucional, ya que los referidos artículos fueron declarados no conformes con la Constitución, mediante Sentencia núm.TC/0508/21, dictada el veintiuno (21) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), y respecto a los mismos se dispuso una nueva interpretación.

2.2. Así mismo, estamos de acuerdo con la decisión arribada en cuanto al medio de inconstitucionalidad promovido contra el artículo 13, numeral 6 de la

Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral del veinte (20) de enero de dos mil once (2011), en el sentido de que procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad, por no ser contrario al artículo 214 de la Constitución.

2.3. Sin embargo, consideramos, que en el caso que nos ocupa, los motivos esgrimidos en la presente decisión no son suficientes a fin de justificar las razones por las cuales conviene rechazar la acción directa de inconstitucionalidad, limitándose a aseverar que en el presente caso procede reiterar el contenido de la Sentencia núm. TC/0096/19, sin desarrollar las motivaciones respecto de las cuales sea posible concluir por qué se está adoptando esa decisión, pues más bien, se limita a hacer referencia al citado precedente.

2.4. En ese contexto, nuestro voto se fundamenta en que el consenso ha debido consignar en los argumentos vertidos en la sentencia, que contrario a lo alegado por el accionante, el Tribunal Superior Electoral tiene atribuciones para conocer y ordenar las rectificaciones de Actas del Estado Civil que tengan un carácter judicial en virtud de que, ciertamente como se puede apreciar, si bien la atribución conferida al Tribunal Superior Electoral está relacionada con los conflictos electorales; en tal sentido, nada impide que el legislador le atribuya otras, como efectivamente lo hizo, en virtud de la reserva de ley que en el artículo 214 establece la propia Constitución para atribuirle la potestad a la referida corte de reglamentar de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia.

2.5. Es por ello que el legislador, en la Ley núm. 29-11, le confiere dentro de sus atribuciones al Tribunal Superior Electoral la facultad para conocer y ordenar las rectificaciones de Actas del Estado Civil que tengan un carácter judicial, el cual, según la citada ley, habrá de reglamentar el procedimiento a seguir por las partes que solicitan la rectificación de cualesquiera de las actas

que indica la Ley núm. 659 del 17 de julio de 1944, sobre Actos del Estado Civil y sus modificaciones.

2.6. Tomando en consideración lo anterior, es de rigor, como bien ya lo estableció este mismo tribunal que, toda sentencia dictada por el Tribunal Constitucional debe cumplir con la función pedagógica de informar y orientar a la comunidad jurídica y a la ciudadanía en general, de las normas, procedimientos y derechos que deben observarse en todos los procesos, lo que incluye la motivación de la sentencia, en ese sentido a través del precedente constitucional, contenido en la sentencia TC/0008/15, de fecha 6 de febrero del 2015, señala:

> *"Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional."*

2.7. Por tanto, se correspondía que en la especie se indicara con mayor precisión las razones por las cuales, en el caso concreto, el artículo 13, numeral 6 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) es conforme con la Constitución.

2.8. En ese sentido, atinada es la ocasión para reiterar que conforme a los términos de la Sentencia TC/009/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), una correcta motivación de las decisiones judiciales conlleva el agotamiento de los requisitos siguientes:

a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción, y; e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional. n. La aplicación de estos requisitos está condicionada a un ejercicio de interpretación de la normativa haciendo un paralelismo con la cuestión fáctica controvertida y que ha sido sometida a los jueces, sin que esto se sobreponga a lo establecido en la Constitución.

2.9. Cónsono con lo antes señalado entendemos que han debido reforzarse los fundamentos de manera que este Tribunal Constitucional no incurra en el vicio de falta de motivación, lo cual configura la existencia de una violación a la garantía del debido proceso en lo referente a la administración de justicia constitucional. En ese orden, resaltamos que una de las obligaciones que se le impone a todo juez como elemento primordial del cumplimiento de la garantía al debido proceso, es el de dar los motivos de lugar que fundamenten cualquier medida que sea adoptada, toda vez que la fundamentación de la sentencia es la fuente de legitimación tanto del juez como la de su decisión, regla esta que no es ajena a la labor jurisdiccional que realiza este Tribunal en el juzgamiento de los casos que son de su competencia.

2.10. Al hilo de lo antes señalado, en la Sentencia núm. TC/009/13, citada más arriba, se expresó que:

> *G. En consideración de la exposición precedente, el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere: (...) e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.*

2.11. En ese orden de ideas estimamos que en la presente decisión se rechaza el medio de inconstitucionalidad, sin que se den motivos propios que justifiquen la adopción de tal medida, cuestión que no queda cubierta con la mera enunciación o citas textuales de precedentes, ya que tal proceder amerita la realización de la subsunción correspondiente aplicable al caso en particular.

2.12. Es menester señalar que, la aplicación del sistema de precedentes conlleva un riesgo, pues, puede ocurrir que se los utilice en abstracto para aplicar el precedente a nuevos casos sin el debido análisis de semejanza y pertinencia. El *stare decisis* implica entonces el sometimiento a aquellas razones determinantes que sirvieron para resolver el caso, no obstante, para establecer si la identificación de la *ratio decidendi* es la adecuada, si su seguimiento o alejamiento son correctos, es relevante determinar correctamente el criterio o criterios por los cuales se acepta o descarta una conclusión como válida, lo que implica, entre otros, que la justificación de la decisión sea verdaderamente racional, para que sea considerada jurídica.

Conclusión: Si bien es cierto que concurrimos con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que en cuanto al medio de inconstitucionalidad incoado contra el artículo 13, numeral 6 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral de veinte (20) de enero de dos mil once (2011), procede rechazar, por no ser contrario al artículo 214 de la Constitución; consideramos, que en el caso que nos ocupa de los motivos

esgrimidos en la presente decisión no se verifica se realizara la subsunción correspondiente aplicable al caso en particular, en lo que concierne a la aplicación de la sentencia TC/0096/19 a la especie, de ahí que, han debido de adoptarse en la sentencia que nos ocupa con mayor carácter de rigurosidad los requisitos asentados en el precedente que ha sido desarrollado en la Sentencia núm. TC/0009/13, sobre motivación de las decisiones.

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, 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