



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0002/24**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2024-0044, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra la Sentencia núm. TSE/0108/2023 dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de marzo del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión en materia de amparo electoral**

La Sentencia núm. TSE/0108/2023, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). Este fallo concierne a la acción de amparo electoral *de extrema urgencia* y de *naturaleza preventiva*, promovida por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra la Junta Central Electoral el veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). El dispositivo de la indicada Sentencia núm. TSE/0108/2023 reza como sigue:

*PRIMERO: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad planteada respecto al artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, por carecer de méritos su examen en virtud de la decisión adoptada por este Tribunal.*

*SEGUNDO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, en consecuencia DECLARA INADMISIBLE la acción de amparo incoada en fecha veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra la Junta Central Electoral (JCE), por ser notoriamente improcedente, de conformidad con las disposiciones del artículo 70, numeral 3, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en virtud de que la pretensión del accionante depende exclusivamente de la determinación de la inconstitucionalidad invocada, lo que escapa a los poderes del juez de amparo, dados los efectos inter partes del control difuso de constitucionalidad y por la naturaleza sumaria de la acción*



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

*de amparo, según lo ha juzgado del Tribunal Constitucional dominicano en diversas sentencias.*

*TERCERO: DECLARA el proceso libre de costas.*

*CUARTO: DISPONE que la presente sentencia sea notificada a las partes, vía Secretaría General y publicada en el portal institucional del Tribunal Superior Electoral, para los fines correspondientes.*

El aludido fallo fue notificado por la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral al señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon el tres (3) de enero de dos mil veinticuatro (2024). Dicha gestión procesal se comprueba mediante la certificación emitida por el secretario del Tribunal Superior Electoral, señor Rubén Darío Cedeño Ureña el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

## **2. Presentación del recurso de revisión de sentencia en materia de amparo electoral**

El recurso de revisión de amparo de la especie, promovido contra la Sentencia núm. TSE/0108/2023, fue interpuesto por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral el diez (10) de enero de dos mil veinticuatro (2024), remitido al Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de enero del mismo año aludido. Dicho recurso fue notificado a la recurrida, Junta Central Electoral (JCE) mediante el Acto núm. 78/2024, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán<sup>1</sup> el doce (12) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

<sup>1</sup> Alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En su recurso de revisión, el entonces accionante en amparo y hoy recurrente en revisión, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, alega tres (3) medios de revisión constitucional; a saber: sentencia manifiestamente infundada (i); interpretación errónea de la jurisprudencia del TSE (ii); y, violación a los principios de inconvalibilidad y supremacía constitucional, previstos en los artículos 6 de la Constitución<sup>2</sup> y 7.7 de la Ley núm. 137-11<sup>3</sup>, respectivamente.

### **3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión de sentencia en materia de amparo electoral**

El Tribunal Superior Electoral fundó esencialmente la Sentencia núm. TSE/0108/2023 en los siguientes argumentos:

#### *6. Excepción de Inconstitucionalidad Planteada*

*6.1. En virtud de la decisión que ha sido tomada por este Tribunal en razón de la acción de amparo electoral objeto del proceso, se rechaza la excepción de inconstitucionalidad interpuesta por la parte accionante en contra del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, por carecer de méritos su examen.*

#### *7. Sobre la Inadmisibilidad de la Acción por Notoria Improcedencia*

*7.1. Concluido el rol de audiencia celebrado el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), este Tribunal se retiró a deliberar en torno al presente asunto, tras lo cual, acogió una de las*

<sup>2</sup>Artículo 6 (Constitución dominicana de 2015). - *Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*

<sup>3</sup>Artículo 7 (Ley núm. 137-11). - *Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: [...] [...]7) Inconvalibilidad. La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.*



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

*conclusiones incidentales de la parte accionada, Junta Central Electoral, declarando la inadmisibilidad de la acción por ser notoriamente improcedente. A seguidas, este foro proveerá los motivos que le condujeron a disponer la referida inadmisibilidad de la presente acción.*

*7.2. El numeral 3) del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, expresa que le acción de amparo deviene inadmisibile cuando resulte “notoriamente improcedente”. Conforme al criterio de este Tribunal, la noción “notoria improcedencia” remite a los artículos 72 de la Constitución y 65 de la mencionada ley. El primero de ellos establece lo que a continuación se transcribe:*

*Artículo 72.-Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúa en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*

*7.3. Por su parte, el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 dispone lo siguiente:*

*Artículo 65.-Actos impugnables. La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos*



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

*fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data.*

*7.4. Para este Colegiado, la fórmula utilizada por el legislador al configurar la causal de inadmisión contemplada en el artículo 70, numeral 3) de la Ley núm. 137-11 conduce a examinar si la acción sometida a consideración del juez reúne los presupuestos esenciales de procedencia de toda acción de amparo, contenidos de forma innominada en los artículos 72 constitucional y 65 de la Ley núm. 137-11, antes transcritos. Conforme ha indicado este Tribunal, la valoración de estos presupuestos supone verificar:*

- (a) Si se está en presencia de una denuncia por agresión a derechos fundamentales;*
- (b) Si la presunta agresión se debe a la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;*
- (c) Si la actualidad o inminencia de la vulneración o amenaza a los derechos del accionante es patente;*
- (d) Si la arbitrariedad o ilegalidad de la vulneración o amenaza resulta manifiesta;*
- (e) Si existe certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado;*
- (f) Si no se procura la protección del derecho fundamental a la libertad personal, cuya tutela ha de ser reclamada mediante la acción de hábeas corpus;*
- (g) Si no se procura la tutela del derecho fundamental a la autodeterminación informativa, protegido por la acción de hábeas data; y*
- (h) Si no se trata de hacer cumplir o ejecutar una decisión judicial.*



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

*7.5. Llegados a este punto, es mandatorio expresar que la juzgada acción de amparo electoral presenta una situación particular, puesto que procura, a los fines de que sean materializables las pretensiones del accionante, que esta Corte, previamente, declare la inconstitucionalidad del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y lo inaplique para el caso en concreto, en el entendido de que, de dicha disposición normativa se desprenden las situaciones que niegan o impiden el ejercicio pleno de su derecho fundamental, en este caso, el alegato derecho al sufragio pasivo (ser elegible). En dicho requerimiento se sostiene su intención de que sean removidas formalidades legales correspondientes a las candidaturas independientes, a los fines de que se ordene su inscripción como candidato de esta naturaleza, o en su defecto, se ordene una aplicación discriminada de la norma en los aspectos en que permita el ejercicio deseado del derecho por este invocado, todos estos aspectos supeditados al ejercicio del control requerido.*

*7.6. En ese orden de ideas, es imperioso establecer que, al respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha fijado un criterio especial con relación a la presentación de una excepción de inconstitucionalidad en el marco de una acción de amparo, criterio con el cual buscó evitar la realización de análisis abstractos de constitucionalidad en este entorno, debido a que no corresponden a la naturaleza del control difuso de constitucionalidad, y que, por demás, riñe con la esencia sumaria de la acción constitucional de amparo, corriendo el riesgo de desnaturalizar dicha garantía constitucional. En tal virtud, nos permitimos presentar el referido criterio, contenido en la decisión TC/0181/17, que reza:*

*“j. Es que la pretensión del recurrente depende exclusivamente de la determinación de la inconstitucionalidad de la normativa atacada,*



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

*forzando al juez de amparo a realizar un análisis abstracto sin probar el riesgo grave y serio que permite vislumbrar el carácter arbitrario de la norma cuestionada. Se ha intentado, en otros términos, la realización de un juicio de inconstitucionalidad principal, enmascarándolo en una excepción de inconstitucionalidad promovida en un juicio de amparo en la que la amenaza de lesión es abstracta y conjetural, en razón de que depende exclusivamente de la consideración de si la norma a aplicar es contraria a la Constitución, pues no se ha probado una amenaza tangible, sino que el recurrente se ha limitado a expresar un criterio divergente con el fundamento de la Ley núm. 157-13. Dicho disenso eventualmente pudiera ser más o menos fundado, pero no es el amparo la vía correcta para atacar la validez de la normativa legal.*

*k. La Junta Central Electoral aceró al plantear ante el juez de amparo electoral que la excepción de inconstitucionalidad alegada en el caso de la especie no debía ser conocida en esa instancia, pues al juez de amparo no le es permitido decidir cuestiones abstractas que ameriten un análisis riguroso de constitucionalidad. En efecto, la naturaleza sumaria del amparo y tutela urgente que ha de brindarse a través de esta vía exigen como presupuesto procesal –según el artículo 65 de la Ley núm. 137-11– el carácter manifiestamente ilícito o arbitrario de la alegada vulneración a derechos fundamentales, por lo que la excepción de inconstitucionalidad en materia de amparo solo es procedente cuando es posible advertir, sin un análisis exhaustivo, que una norma jurídica incide negativamente en el pleno goce y ejercicio del derecho fundamental”.*

*7.7. Este Colegiado ha acatado el criterio citado, en el entendido de que la acción de amparo es un proceso expedito que demanda una tutela urgente en el ámbito de un conflicto particular, y tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales concretos del accionante,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*lo que impide la realización de un análisis amplio, como el exigido para ejecutar un control abstracto de constitucionalidad, en el cual, se prescinde de la resolución de una controversia específica para permitir una interpretación de estricto derecho –en ausencia de los elementos fácticos clásicos que rodean una causa judicial determinada– con la intención de garantizar la supremacía de la Constitución, a través de un examen de la norma en su forma pura y general.*

*7.10. En esta tesitura, es evidente que la acción que nos ocupa es notoriamente improcedente por depender las pretensiones del accionante de manera exclusiva de la suerte de la excepción de inconstitucionalidad que ha planteado, que a su vez busca compeler al juez de amparo a prescindir de la naturaleza sumaria de la acción y realizar un control abstracto de constitucionalidad sobre una norma.*

#### **4. Argumentos jurídicos de la recurrente en revisión de amparo en materia de amparo electoral**

La parte recurrente en revisión, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, solicita en su instancia la admisión de su recurso y la revocación de la Sentencia núm. TSE/0108/2023. Al respecto, aduce los siguientes argumentos:

*[...] ante una excepción de inconstitucionalidad en el marco de un proceso de amparo, las prerrogativas del juez son objeto de una limitación (que no impedimento) fundamental: ha de cuidar de no «estimar pretensiones abstractas o generales» que le empujen a «realizar consideraciones abstractas y de alcance general que ameriten una instrucción y análisis exhaustivo», o a formular «declaraciones generales para fijar el sentido y alcance de las normativas jurídicas». Claramente, ese Tribunal Constitucional no ha juzgado que no pueden plantearse una excepción de*



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

*inconstitucionalidad en ocasión de un proceso constitucional como el amparo. Lo que ha dicho, más bien, es que la excepción ha de estar dirigida a denunciar violaciones patentes a la Constitución, es decir, infracciones constitucionales manifiestas.*

*[...] es relevante y pone en evidencia la omisión argumentativa que ha protagonizado el TSE en el presente proceso. Y es que el Tribunal de amparo constató (i) que está en un proceso de amparo y (ii) que se formuló un incidente en forma de excepción de inconstitucionalidad contra dos formulaciones normativas que se encuentran en una ley vigente (la LORE), pero omitió explicar, argumentar y motivar con suficiencia (iii) que la excepción concreta, la que formuló ALBERTO EMILIO FIALLO-BILLINI SCANLON contra los artículos 156 y 157 de la LORE, le obliga a formular esos juicios “abstractos” y “exhaustivos” que son incompatibles con los estrechos márgenes del proceso de amparo. La Sentencia impugnada resulta especialmente escueta sobre este punto, y ello degenera en una violación a la garantía constitucional del debido proceso, consagrada –como es harto sabido– en el artículo 69 constitucional. ¿Cuáles son esos juicios “abstractos” y “exhaustivos” que la excepción de inconstitucionalidad planteada por el amparista suponía para el Tribunal a quo? ¿Cuáles fueron las “alegaciones abstractas” que planteó el hoy Recurrente en la instancia primigenia y que condujeron al TSE a resolver del incidente en cuestión en los términos en que lo hizo? Del contenido de la Sentencia recurrida no se desprenden respuestas coherentes a estas preguntas.*

*La infracción constitucional al debido proceso no termina ahí. Porque, a decir verdad, el TSE tampoco justifica cómo las pretensiones de fondo del amparista (es decir, su reclamo de tutela de derechos fundamentales) dependen enteramente del conocimiento de la*



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

*excepción de inconstitucionalidad planteada contra los artículos 156 y 157 de la LORE. En efecto, en la Sentencia recurrida no se explica esa relación o imbricación entre lo incidental y el fondo: nada dice el TSE sobre la intensidad con que las pretensiones incidentales de constitucionalidad determinan o dan sentido al reclamo de fondo.*

*[...] el TSE omite argumentar con suficiencia dos aspectos troncales de su razonamiento sobre el caso: (a) de una parte, no se explica la extensión concreta del juicio de constitucionalidad incidental que planteó el amparista, y (b) no se argumenta la supuesta estrechez de la conexión entre la excepción de inconstitucionalidad y el fondo de amparo. De suerte que la justificación de la Sentencia recurrida queda particularmente malparada en tanto que hace mutis sobre las dos variables que articulan y dan sentido a su ratio decidendi. Así las cosas, es claro que la decisión objeto del presente recurso no satisface el voto del constituyente en lo que se refiere a la motivación de las decisiones judiciales (y, también, administrativas) como presupuesto de la garantía del debido proceso y como condición ineludible para sortear la arbitrariedad que caracterizó el estadio jurídico previo al Estado social y democrático de Derecho que postula el texto supremo que se encuentra en vigor.*

*[...] el vacío argumentativo en que incurre la Sentencia impugnada pone de manifiesto que la misma no cumple con la función legitimadora que se presume respecto de las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad, receptora última de la actividad jurisdiccional. El TSE ha incurrido entonces en una infracción constitucional que únicamente puede experimentar la consecuencia establecida en el artículo 6 de la Constitución, en la medida en que incumple el estándar de motivación que impone la garantía constitucional del debido proceso, a tenor del artículo 69 del texto supremo. Más esquemáticamente aún: este*



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

*Tribunal Constitucional ha fijado un estándar de motivación cuya aplicación a la decisión rendida por el TSE conduce necesariamente a su invalidación, en la medida en que su decisión no satisface los presupuestos y condiciones de motivación exigibles a las decisiones judiciales conforme el artículo 69 constitucional y la interpretación que al respecto ha establecido de forma reiterada esa misma jurisdicción constitucional.*

*[...] pues evidente que la Sentencia recurrida adolece de falta de motivación y que, por ello, se impone su anulación, solo resta –atendiendo a los cánones y estándares hasta aquí rescatados– acoger el presente recurso e invalidar la sentencia recurrida, por violación a la garantía genérica del debido proceso prevista en el artículo 69 constitucional, así como por no satisfacer el test de motivación desarrollado por la jurisprudencia firme y constate de esa misma jurisdicción constitucional.*

*[...] la creación del Tribunal Constitucional, y la consecuente inserción de la figura del precedente vinculante, reformó el sistema de fuentes del Derecho dominicano, integrando así a las decisiones emanadas de la jurisdicción constitucional, por su fuerza y eficacia jurídica, y convirtiéndolas en pieza clave en el ecosistema normativo propio del Estado constitucional contemporáneo. De ello se deriva una consecuencia fundamental: que el incumplimiento de un precedente vinculante del Tribunal Constitucional es en sí mismo una afrenta al sistema de fuentes del Derecho y, por tanto, supone un desafío al principio de seguridad jurídica, en la medida en que dicho principio no implica únicamente la sujeción estable y motivada de los poderes públicos al Derecho legislado, sino también el acatamiento a los precedentes vinculantes emanados del Tribunal Constitucional.*



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

*Como se ha visto, honorables jueces, el TSE parte de la premisa de que resulta «procesalmente incorrecta» (párr. 7.9 de la Sentencia impugnada) la pretensión de inconstitucionalidad por vía difusa y mediante excepción en el marco de un proceso extraordinario como el amparo, y asume, a continuación (y sin explicarlo ni motivarlo, según lo expuesto en el acápite precedente), que la excepción concreta planteada por el amparista ALBERTO EMILIO FIALLO-BILLINI SCANLON contra los artículos 156 y 157 de la LORE deviene improcedente, tomando además inadmisibles la acción originaria en virtud del artículo 70.3 de la LOTCP. Claramente, los jueces del TSE parte de una premisa falsa que a su vez se sustenta en una interpretación errónea de los precedentes de ese Tribunal Constitucional con respecto a las posibilidades de cognición de una excepción de inconstitucionalidad en ocasión de un proceso de amparo. Este falseamiento a la línea jurisprudencial vinculante de ese Tribunal Constitucional degenera entonces en una violación al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 110 constitucional generándose así la necesidad de revocar la Sentencia impugnada.*

*Mal podría ese Tribunal Constitucional pasar por alto el error manifiesto en que han incurrido los jueces del amparo al momento de interpretar y aplicar los precedentes vinculantes emitidos con respecto a la excepción de inconstitucionalidad en el marco de un proceso de amparo. Soslayar el desliz argumentativo en que ha incurrido el TSE en este proceso con respecto a tan delicada cuestión comportaría un error garrafal. Es, pues, manifiesta la infracción que protagoniza el TSE al principio de seguridad jurídica, porque, en su razonamiento, ha otorgado a sendos precedentes vinculantes de ese Tribunal Constitucional un sentido y un contenido que ellos no proyectan, ni transmiten, ni se proponen proyectar o transmitir. En corto: el TSE*



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

*hace decir a ese Tribunal Constitucional lo que este, en verdad, no ha dicho nunca en los precedentes arriba rescatados.*

*Semejante error, como se ha dicho, avoca al ciudadano ALBERTO EMILIO FIALLO-BILLINI SCANLON a un escenario de profunda incertidumbre en el que no sabe con certeza a qué reglas jurídicas, principios o criterios ha de atenerse. El TSE ha generado, en perjuicio del amparista y hoy Recurrente, un marco en el que la sujeción a los precedentes vinculantes es relativa y, al parecer, queda a merced de la interpretación que los mismos puedan efectuar los poderes públicos a través del tiempo. Esto es relevante, porque el TSE lo que ha pretendido es derivar de los precedentes vinculantes de este Tribunal Constitucional una regla o estándar que este nunca ha asentado: la pretendida idea, del todo falsa e incorrecta, de que la excepción de inconstitucionalidad no encaja procesalmente con la acción de amparo. Esto, insistimos, nunca ha sido defendido por esa jurisdicción constitucional, tal como se desprende la cita textual de los precedentes aquí rescatados.*

*Evidentemente, de lo anterior también se desprende una violación al derecho fundamental del Recurrente a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en los términos del artículo 69 constitucional, ut supra, citado. En efecto, si parte de la garantía del debido proceso son la sujeción al Derecho vigente, la continuidad de los criterios jurisprudenciales y la inmutabilidad de los precedentes (salvo cambio motivado), entonces, en todo caso en que un Tribunal interprete erróneamente sus propios precedentes, o incluso los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, degenera naturalmente en una violación flagrante del derecho fundamental al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Así, de hecho, lo ha juzgado ese mismo Tribunal Constitucional en ocasiones anteriores.*



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

*Al interpretar y aplicar de forma errónea, torcida y desviada los precedentes de este Tribunal Constitucional, los jueces del amparo han protagonizado una infracción patente al principio de seguridad jurídica en perjuicio del Recurrente ALBERTO EMILIO FIALLO-BILLINI SCANLON. En función de ello, procede que ese honorable Tribunal acoja el presente recurso y revoque la Sentencia recurrida, con arreglo a los fundamentos aquí expuestos.*

*En el presente caso, la Sentencia impugnada cristaliza una infracción patente al principio de supremacía constitucional en más de un sentido. En primer lugar, el incurrir en falta de motivación con respecto a dos d ellos aspectos troncales de su razonamiento (en todo caso, defectuoso) sobre la acción originaria, los jueces del amparo incurrieron, como se ha dicho, en una infracción al artículo 69 constitucional y a la garantía constitucional al debido proceso, lo cual torna revocable, por inconstitucional, su determinación sobre el presente asunto. En segundo lugar, al interpretar y aplicar de manera errónea los precedentes vinculantes de ese Tribunal Constitucional con respecto al conocimiento de la excepción de inconstitucionalidad en el marco de un proceso de amparo, el TSE infringió el artículo 110 del texto supremo, que versa sobre el principio de seguridad jurídica. Y ello en la medida en que, en rigor, la Sentencia recurrida interpreta y aplica de forma torcida sendas decisiones que, según se ha explicado, constituyen auténticas fuentes del Derecho y que comportan determinaciones que vinculan a los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias.*

*Así que procede que, en virtud del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 6 de la Carta Fundamental, así como en atención al principio de inconvalibilidad contemplado en*



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

*el artículo 7 numeral 7 de la LOTCP, que ese Tribunal Constitucional estime el presente recurso y revoque la Sentencia recurrida.*

**5. Argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión de amparo**

La parte recurrida, Junta Central Electoral (JCE), pretende que el Tribunal Constitucional pronuncie el rechazo del presente recurso de revisión de amparo electoral y, en consecuencia, confirme la sentencia recurrida. Para justificar su pretensión, dicha entidad sostiene los siguientes argumentos:

*[...] la declaratoria de inadmisibilidad por notoria improcedencia de la acción de amparo juzgada se fundamentó en el criterio firme de este Tribunal Constitucional, pues la tutela de los derechos invocados por el accionante hoy recurrente dependía enteramente de que el tribunal de amparo ejerciera un control de constitucionalidad contra la norma que establece los requisitos para presentar candidaturas independientes. Dicho en otras palabras, la supuesta violación a los derechos fundamentales del hoy recurrente no la producía una actuación u omisión de la Administración Electoral, sino que la misma, a su juicio, era consecuencia directa de la configuración legal para la presentación de las candidaturas independientes: la violación alegada se les imputaba a las disposiciones del artículo 16 de la Ley No. 20-23.*

*[...] como es sabido por ustedes, Honorables Magistrados, la acción de amparo, al igual que las demás acciones en justicia, está sometida a un filtro o control de admisibilidad. En efecto, de conformidad con lo prescrito en el artículo 70.3 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales:*

*Artículo 70.-Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia*



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

*declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:*

*(...)*

*3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

*3.6) Si bien esta causa de inadmisión de la acción de amparo es general e indeterminada, también es cierto que, al respecto, la doctrina nacional estima que para identificar cuándo una acción de amparo es inadmisibile por notoria improcedencia:*

*(...) la clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentren protegidos por el hábeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.*

*[...] ha correspondido a este Tribunal Constitucional, en su labor de máximo intérprete de la Constitución, ir perfilando los escenarios en que una acción de amparo se estima notoriamente improcedente. Así, debe tenerse presente que la acción de amparo constituye un mecanismo de tutela de derechos fundamentales que se caracteriza por ser sumario, eso es, que el juez o tribunal no puede adentrarse en la discusión de pruebas o situaciones complejas para de ello deducir entonces una decisión estimatoria sobre el fondo del amparo.*

*[...] las pretensiones de la parte accionante hoy recurrente están sustentadas en que las disposiciones del artículo 156 de la Ley No. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, son contrarias a la Constitución*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*y se erigen en una limitante al derecho a ser elegible, en tanto “prohíben” presentar candidaturas independientes a menos que sea a través de un partido, agrupación o movimiento político. De ahí que la parte accionante hoy recurrente promovió de forma preliminar ante el tribunal a-quo una excepción de inconstitucionalidad por la vía difusa contra la mencionada disposición normativa para, entonces, de ello deducir una sentencia estimatoria de su acción que le permitiera inscribirse como candidato independiente a Senador por el Distrito Nacional.*

*[...] como acertadamente juzgó el Tribunal Superior Electoral, que no es posible plantear una excepción de inconstitucionalidad como la invocada por el accionante hoy recurrente en el marco de un proceso de amparo, pues la misma es de carácter general y abstracta en los términos que se ha planteado y llevaría al juez de amparo a decidir cuestiones que desnaturalizan el carácter sumario y expedito de este mecanismo de tutela.*

*[...] siguiendo esa misma línea argumentativa, es necesario precisar que en la sentencia en comento este Tribunal Constitucional dejó cerrada la puerta para que el juez de amparo pueda estimar una acción de amparo que dependa exclusivamente de un juicio de inconstitucionalidad por vía difusa [...].*

*[...] lo anterior conduce, irremediablemente, a la conclusión acertada a la que arribó el tribunal a-quo en la decisión hoy impugnada, en el sentido de que la acción de amparo sometida a su escrutinio devenía inadmisibile por ser notoriamente improcedente, pues el acogimiento de la misma dependía de forma exclusiva de la excepción de inconstitucionalidad que se ha formulado de manera previa. Por tanto, el Tribunal Superior Electoral actuó correctamente al decidir el caso*



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

*como lo hizo, en aplicación estricta del precedente contenido en la sentencia TC/0181/17 y de lo juzgado por esa misma Alta Corte en la sentencia TSE-135-2019, razones más que suficientes para que el recurso de revisión analizado sea rechazado en cuanto al fondo.*

*[...] basta examinar el escrito introductorio del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo que ocupa la atención de esta jurisdicción constitucional, para comprobar nueva vez que, en puridad, no se está en presencia de una acción de amparo contra una actuación u omisión concreta de la administración electoral, sino que la pretensión del recurrente consiste en que, por vía de una supuesta acción de amparo se declare inconstitucional el artículo 156 de la Ley No. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral y, como consecuencia de esa declaratoria de inconstitucionalidad, entonces se proceda a “proteger” su derecho fundamental a ser elegible.*

*[...] resulta palmario que la supuesta acción de amparo interpuesta por el hoy recurrente, lo que pretende es invalidar una disposición normativa aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, cuestión que a todas luces resulta jurídicamente impropia y ajena al carácter sumario y expedito del juicio de amparo, al menos en la configuración legal existente a la fecha en República Dominicana.*

## **6. Pruebas documentales**

Los documentos depositados en el trámite del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo son, principalmente, los siguientes:



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

1. Copia certificada de la Sentencia núm. TSE/0108/2023, dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).
2. Certificación emitida por el secretario del Tribunal Superior Electoral, señor Rubén Darío Cedeño el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). Mediante este documento, se comprueba la notificación de la Sentencia núm. TSE/0108/2023, a la parte recurrente, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon el tres (3) de enero de dos mil veinticuatro (2024).
3. Instancia que contiene el recurso de revisión de amparo electoral promovido por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon ante la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral el diez (10) de enero de dos mil veinticuatro (2024), remitido al Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de enero del mismo año aludido.
4. Acto núm. 78/2024, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán<sup>4</sup>, mediante el cual se le notificó el presente recurso de revisión de amparo electoral a la parte recurrida, Junta Central Electoral el doce (12) de enero de dos mil veinticuatro (2024).
5. Instancia que contiene el escrito de defensa depositado por la recurrida, Junta Central Electoral, ante la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral el veintidós (22) de enero de dos mil veinticuatro (2024), remitido al Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

<sup>4</sup>Alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.



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

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

**7. Síntesis del conflicto**

El conflicto relativo a la especie surge el veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), día en que el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon presentó ante la Junta Central Electoral una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de senador por el Distrito Nacional. De manera simultánea a la solicitud antes indicada, en esa misma fecha, el referido señor Fiallo-Billini presentó ante la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral una acción de amparo electoral *de extrema urgencia y de naturaleza preventiva*, en defensa de sus derechos fundamentales a la participación política y al sufragio pasivo, consagrados en el artículo 22 de la Constitución<sup>5</sup>.

Mediante la Sentencia núm. TSE/0108/2023, del veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), la indicada jurisdicción rechazó la excepción de inconstitucionalidad planteada por vía difusa contra el artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral<sup>6</sup>, por carecer de méritos su examen. Asimismo, inadmitió la acción de amparo electoral *de extrema urgencia y de naturaleza preventiva*, en virtud de la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, relativa a la notoria

<sup>5</sup>Artículo 22 (Constitución dominicana de 2015). - *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.*

<sup>6</sup>Artículo 156 (Ley núm. 20-23). - *Declaración. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones políticas en cada elección. Párrafo I.- Las agrupaciones que propongan sustentar las candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, deberán declararlo previamente a la Junta Central Electoral, cuando menos setenta y cinco (75) días antes de cada elección. Párrafo II.- Para sustentar candidaturas independientes, provinciales, municipales o en el Distrito Nacional, las agrupaciones políticas deberán estar constituidas de conformidad con la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.*



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

improcedencia. Este fallo constituye el objeto del presente recurso de revisión de amparo electoral<sup>7</sup>.

## **8. Competencia**

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo que disponen los artículos 185.4 constitucional; 9 y 94 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).

## **9. Admisibilidad del presente recurso de revisión en materia de amparo electoral**

El Tribunal Constitucional estima admisible el presente recurso de revisión de sentencia de amparo electoral, en atención a los razonamientos siguientes:

a. Los presupuestos procesales de admisibilidad del recurso de revisión de amparo fueron esencialmente establecidos por el legislador en la Ley núm. 137-11, a saber: sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (art. 95); inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (art. 96); y satisfacción de la especial trascendencia y relevancia constitucional de la cuestión planteada (art. 100).

b. En cuanto al plazo para la interposición del recurso, la parte *in fine* del art. 95 de la Ley núm. 137-11 prescribe que este debe presentarse, a más tardar, *so pena* de inadmisibilidad, dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida. Sobre el particular, esta sede constitucional dictaminó, de una parte, que dicho plazo es *hábil*, o sea, que del

<sup>7</sup> Promovido por el entonces accionante en amparo y actual recurrente en revisión, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mismo se excluyen los días no laborables; y, de otra parte, que dicho plazo es además *franco*; es decir, que se excluyen el día inicial (*dies a quo*), así como el día final o de vencimiento (*dies ad quem*)<sup>8</sup>. Este colegiado también decidió al respecto que el evento procesal considerado como punto de partida para el inicio del cómputo del plazo para recurrir la decisión es la toma de conocimiento por los recurrentes de la sentencia *íntegra* en cuestión<sup>9</sup>.

En la especie se comprueba que la sentencia impugnada fue notificada a la parte recurrente, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon el tres (3) de enero de dos mil veinticuatro (2024), mediante entrega de una copia certificada de la Sentencia núm. TSE/0108/2023, según se comprueba en la certificación emitida por el secretario del Tribunal Superior Electoral, señor Rubén Darío Cedeño Ureña el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). De igual forma, se evidencia que dicho señor introdujo su recurso de revisión de amparo electoral ante la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral el diez (10) de enero de dos mil veinticuatro (2024), es decir, cuatro (4) días después de la notificación, motivo por el cual este colegiado estima que el mismo fue interpuesto dentro del plazo hábil previsto por la ley.

c. Procede ahora determinar si el presente recurso de revisión satisface el requisito de admisibilidad prescrito en el art. 96 (*in fine*) de la Ley núm. 137-11, el cual establece que *el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo y que en esta se harán constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*<sup>10</sup>. En la especie, este colegiado verifica que la recurrente cumplió con los requisitos dispuestos en dicho texto, porque además de satisfacer las condiciones generales estipuladas para este tipo de actuaciones procesales, especificó los agravios que alega haber sufrido por efecto de la Sentencia núm.

<sup>8</sup> TC/0061/13, TC/0071/13, TC/0132/13, TC/0137/14, TC/0199/14, TC/0097/15, TC/0468/15, TC/0565/15, TC/0233/17, entre otras.

<sup>9</sup> TC/0122/15, TC/0224/16, TC/0109/17, entre otras.

<sup>10</sup> TC/0195/15, TC/0670/16.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TSE/0108/2023. Es decir, el señor Fiallo-Billini alega que el tribunal *a quo* vulneró en su perjuicio su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, así como el principio de supremacía constitucional, en la medida en que emitió una sentencia manifiestamente infundada; realizó una interpretación errónea de su propia jurisprudencia, y violentó los principios de inconvalecibilidad y supremacía constitucional, previstos en los artículos 6 de la Constitución<sup>11</sup> y 7.7 de la Ley núm. 137-11<sup>12</sup>, respectivamente.

d. En igual sentido, tomando en cuenta el precedente sentado en la Sentencia TC/0406/14<sup>13</sup>, solo las partes que participaron en la acción de amparo ostentan la calidad para presentar un recurso de revisión contra la sentencia que resolvió la acción. En el presente caso, el hoy recurrente, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, ostenta la calidad procesal idónea, pues fungió como accionante en amparo en el marco del conocimiento de la acción de amparo electoral *de extrema urgencia* y de *naturaleza preventiva* resuelta por la sentencia recurrida, motivo por el cual, en la especie, resulta satisfecho el presupuesto procesal objeto de estudio.

e. En el orden de ideas ya establecido, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada en el recurso, previsto en el art. 100 de la Ley núm. 137-11<sup>14</sup>, cuyo concepto fue

<sup>11</sup> Artículo 6 (Constitución dominicana de 2015). - *Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*

<sup>12</sup> Artículo 7 (Ley núm. 137-11). - Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: [...] [...]7) Inconvalecibilidad. La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.

<sup>13</sup> En el aludido precedente se estableció que *[l]a calidad para accionar en el ámbito de los recursos de revisión de amparo, es la capacidad procesal que le da el derecho procesal constitucional a una persona conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes y en el caso en particular la recurrente en revisión de sentencia de amparo no posee dicha calidad.*

<sup>14</sup> Dicho requisito se encuentra concebido en la indicada disposición en los términos siguientes: *La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*



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

precisado por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0007/12<sup>15</sup>, que dictó el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)<sup>16</sup>. Luego de haber ponderado los documentos, hechos y argumentos del expediente que nos ocupa, este colegiado concluye que el caso en cuestión reviste una especial trascendencia o relevancia constitucional. Esta apreciación se basa en que su estudio y resolución permitirán a este tribunal constitucional: reafirmar el criterio jurisprudencial establecido en el precedente TC/0699/19, relacionado con la aplicación de la causal de inadmisibilidad de la acción de amparo cuando la misma resulte notoriamente improcedente, según lo dispuesto en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11; y reiterar el principio jurídico dictaminado en la Sentencia TC/0181/17, relativo a que la ausencia de una amenaza de lesión a los derechos fundamentales a elegir y ser elegible restringe las facultades del juez de amparo al momento de ponderar una excepción de inconstitucionalidad.

f. En virtud de la argumentación expuesta y comprobados todos los presupuestos de admisibilidad del presente recurso de revisión de amparo, el Tribunal Constitucional lo admite a trámite y procede a conocer el fondo del mismo.

<sup>15</sup> En esa decisión, el Tribunal expresó que [...] *tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

<sup>16</sup> En esa decisión, el Tribunal expresó que [...] *tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*



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

**10. Sobre el recurso de revisión en materia de amparo electoral**

En cuanto al presente recurso de revisión, este colegiado analizará los argumentos propuestos por el recurrente en revisión, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, en relación con la Sentencia núm. TSE/0108/2023, dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), en razón de que los mismos se refieren al criterio adoptado por el Tribunal Superior Electoral, respecto a la solicitud de inaplicación, en el presente caso, del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral<sup>17</sup>, por entenderlo no conforme con el texto constitucional.

De disponerse el rechazo de este primer medio de revisión constitucional, este colegiado se referirá a los demás planteamientos presentados por el recurrente relativos a interpretación errónea de la jurisprudencia del TSE **(II)**, y la alegada vulneración por parte del tribunal *a quo* a los principios de inconvalibilidad y supremacía constitucional, previstos en los arts. 6 de la Constitución<sup>18</sup> y 7.7 de la Ley núm. 137-11<sup>19</sup>, respectivamente **(III)**. En caso contrario, de dictaminarse su acogimiento, este tribunal constitucional, siguiendo en la especie el principio

<sup>17</sup>Artículo 156 (Ley núm. 20-23). - *Declaración. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones políticas en cada elección. Párrafo I.- Las agrupaciones que propongan sustentar las candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, deberán declararlo previamente a la Junta Central Electoral, cuando menos setenta y cinco (75) días antes de cada elección. Párrafo II.- Para sustentar candidaturas independientes, provinciales, municipales o en el Distrito Nacional, las agrupaciones políticas deberán estar constituidas de conformidad con la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.*

<sup>18</sup>Artículo 6 (Constitución dominicana de 2015). - *Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*

<sup>19</sup>Artículo 7 (Ley núm. 137-11). - *Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: [...] [...]7) Inconvalibilidad. La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de economía procesal<sup>20</sup>, estimará [...] *innecesario referirse a los demás medios planteados por el recurrente en su recurso*<sup>21</sup>.

### **I. Análisis del fundamento emitido por el TSE<sup>22</sup> respecto a la inaplicación del art. 156 de la Ley núm. 20-23<sup>23</sup>, así como del primer medio de revisión constitucional, relativo a la falta de motivación de la sentencia recurrida<sup>24</sup>**

En relación con el tema enunciado en el intitulado del precedente epígrafe, el Tribunal Constitucional expone las observaciones siguientes:

a. El entonces accionante en amparo y actual recurrente en revisión constitucional, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, planteó en su acción de amparo *de extrema urgencia y de naturaleza preventiva* ante el Tribunal Superior Electoral la inaplicación a la especie del art. 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral<sup>25</sup>. En respuesta al planteamiento del indicado amparista, esa jurisdicción, aplicando el control difuso de constitucionalidad<sup>26</sup>, dictó la Sentencia núm. TSE/0108/2023, que rechazó la solicitud de inaplicación de la aludida disposición legal, por su presunta colisión con la Constitución, fundándose en el hecho de que su examen *carecía*

<sup>20</sup>El principio de celeridad y economía procesal supone que en la administración de justicia deben aplicarse soluciones procesales que sean menos onerosas en lo que concierne a la utilización de tiempo y de recursos [...] (Sentencia TC/0038/12).

<sup>21</sup>Esta fue la postura de este colegiado en el marco del conocimiento de un recurso de revisión de decisión jurisdiccional, en el cual la parte recurrente planteaba diversos medios de revisión constitucional; y, en vista de que el Tribunal Constitucional acogió el segundo planteamiento de revisión constitucional propuesto por la parte recurrente, este colegiado estimó *innecesario* ponderar y responder a los demás medios de revisión constitucional planteados en la instancia recursiva (Sentencia TC/0498/19).

<sup>22</sup>Tribunal Superior Electoral.

<sup>23</sup>Orgánica del Régimen Electoral.

<sup>24</sup>El recurrente alega falta de motivación de la sentencia recurrida en lo concerniente a la respuesta emitida por el Tribunal Superior Electoral respecto a la excepción de inconstitucionalidad que le fue planteada en sede de amparo contra el aludido art. 156 de la Ley núm. 20-23.

<sup>25</sup>De diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023), que deroga la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral y sus modificaciones, de veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

<sup>26</sup>En virtud del artículo 52 de la Ley núm. 137-11, cuyo texto reza como sigue: *Revisión de Oficio. El control difuso de la constitucionalidad debe ejercerse por todo juez o tribunal del Poder Judicial, aún de oficio, en aquellas causas sometidas a su conocimiento.*



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

*de méritos*, en virtud del pronunciamiento de inadmisibilidad de la acción de amparo promovida por el señor Fiallo-Billini por aplicación de la causal de inadmisibilidad relativa a la notoria improcedencia, prevista en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11<sup>27</sup>.

b. Mediante el presente recurso de revisión, el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, plantea que el Tribunal Superior Electoral emitió un fallo infundado, en la medida en que los jueces no explicaron cómo se verifica la relación entre la excepción de inconstitucionalidad planteada por este último y la ponderación de la acción de amparo electoral originaria. En ese orden, alega que dicha jurisdicción:

*[...] omite argumentar con suficiencia dos aspectos troncales de su razonamiento sobre el caso: (a) de una parte, no se explica la extensión concreta del juicio de constitucionalidad incidental que planteó el amparista, y (b) no se argumenta la supuesta estrechez de la conexión entre la excepción de inconstitucionalidad y el fondo del amparo [...]*<sup>28</sup>.

c. Para desestimar la excepción de inconstitucionalidad planteada por el entonces amparista, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon e inadmitir la acción de amparo electoral de la especie, el Tribunal Superior Electoral, por medio de la Sentencia núm. TSE/0108/2023, del veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), estableció esencialmente lo siguiente:

*[...] es mandatorio expresar que la juzgada acción de amparo electoral presenta una situación particular, puesto que procura, a los fines de*

<sup>27</sup> Artículo 70 (Ley núm. 137-11). - *Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: [...] 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

<sup>28</sup> Instancia que contiene el recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon ante la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral el diez (10) de enero de dos mil veinticuatro (2024), p. 17.



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

*que sean materializables las pretensiones del accionante, que esta Corte, previamente, declare la inconstitucionalidad del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y lo inaplique para el caso en concreto, en el entendido de que, de dicha disposición normativa se desprenden las situaciones que niegan o impiden el ejercicio pleno de su derecho fundamental, en este caso, el alegado derecho al sufragio pasivo (ser elegible). En dicho requerimiento se sostiene su intención de que sean removidas formalidades legales correspondientes a las candidaturas independientes, a los fines de que se ordene su inscripción como candidato de esa naturaleza, o en su defecto, se ordene una aplicación discriminada de la norma en los aspectos en que permita el ejercicio deseado del derecho por este invocado, todos estos aspectos supeditados al ejercicio del control requerido.*

d. Antes de referirnos al aludido planteamiento de revisión constitucional, este colegiado ha podido determinar, de manera oficiosa, que la Sentencia núm. TSE/0108/2023, del veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), presenta una incongruencia en sus motivaciones respecto al análisis de la inaplicabilidad por vía difusa del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, propuesto por el entonces accionante en amparo, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon. Obsérvese que, el Tribunal Superior Electoral, luego de haber expuesto los motivos en cuya virtud rechaza la inaplicabilidad por vía difusa del mencionado artículo 156 de la Ley núm. 20-23, procede a consignar en el párrafo 6.1 de sus motivaciones, así como en el ordinal *primero* de su dispositivo, el rechazo de la mencionada excepción de inconstitucionalidad *por carecer de méritos su examen*.

e. En relación con la congruencia que debe imperar en las motivaciones de una decisión judicial particular, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado mediante la Sentencia TC/0178/15, en la cual estableció que toda decisión



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

judicial debe estar precedida de una motivación que reúna los siguientes elementos: claridad, congruencia, y lógica, para que se constituya en una garantía para todo ciudadano de que el fallo que resuelve su causa no sea arbitrario y esté fundado en Derecho<sup>29</sup>. En este tenor y, actuando en sintonía con la línea jurisprudencial previamente señalada, este colegiado estima que cuando el Tribunal Superior Electoral, en la fundamentación y dispositivo del fallo impugnado<sup>30</sup>, dictamina el rechazo del planteamiento de inaplicabilidad por vía difusa del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, *por carecer de méritos su examen*, incurre en una evidente contradicción que conlleva su revocación.

f. Este colegiado aclara que si bien el accionante y hoy recurrente solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral y esto podría percibirse como si se tratase de un sometimiento de una acción directa de inconstitucionalidad, también es cierto que del contenido de su instancia se evidencia que sus argumentos procuraban la inaplicabilidad del referido artículo en el ámbito de la acción de amparo preventivo de la que había apoderado al Tribunal Superior Electoral, es decir, una excepción de inconstitucionalidad. En este sentido, dicho tribunal estaba obligado a referirse a dicho planteamiento, pero no en el sentido de desestimarlos, sino que debió declarar que no era necesario pronunciarse respecto a ese planteamiento ya que su conocimiento dependía de si la acción de amparo cumplía o no con los presupuestos para su admisibilidad o de existencia de una amenaza inminente o previsible, dado que la excepción propuesta está estrechamente vinculada con los méritos del amparo preventivo.

g. En virtud de todo lo anteriormente expuesto y ante la comprobación del aludido vicio de incongruencia motivacional incurrido por el tribunal de

<sup>29</sup> Este criterio jurisprudencial ha sido ratificado por este colegiado mediante la Sentencia TC/0503/15, TC/0097/16, TC/0770/18, TC/0361/21, TC/0489/21, entre otras.

<sup>30</sup> Véase el párrafo 6.1 de la Sentencia núm. TSE/0108/2023 dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), así como el ordinal «primero» del dispositivo de dicha decisión.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo, este colegiado, siguiendo en la especie el principio de economía procesal<sup>31</sup>, estima [...] *innecesario referirse a los demás medios planteados por el recurrente en su recurso*<sup>32</sup>. Por tanto, cumpliendo con su deber de garantizar la sana administración de la justicia constitucional, acoge el recurso de revisión constitucional de la especie, revoca la sentencia recurrida y, en consecuencia, procederá a ponderar la acción de amparo preventivo de la especie.

### II. Inadmisibilidad de la acción de amparo preventivo formulada por la Junta Central Electoral

La parte accionada, Junta Central Electoral, planteó la inadmisibilidad de la acción de amparo *preventivo de extrema urgencia* que nos ocupa, fundándose en la causal de inadmisibilidad prevista en el art 70.3 de la Ley núm. 137-11, relativo a la notoria improcedencia<sup>33</sup>. Al respecto, esta sede constitucional tiene a bien exponer las siguientes observaciones:

a. En el caso que nos ocupa, el amparista, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, ha presentado ante este tribunal constitucional una acción de amparo electoral *preventivo y de extrema urgencia*. Este colegiado se ha

<sup>31</sup>El principio de celeridad y economía procesal supone que en la administración de justicia deben aplicarse soluciones procesales que sean menos onerosas en lo que concierne a la utilización de tiempo y de recursos [...] (Sentencia TC/0038/12).

<sup>32</sup>Esta fue la postura de este colegiado en el marco del conocimiento de un recurso de revisión de decisión jurisdiccional, en el cual la parte recurrente planteaba diversos medios de revisión constitucional; y, en vista de que el Tribunal Constitucional acogió el segundo planteamiento de revisión constitucional propuesto por la parte recurrente, este colegiado estimó *innecesario* ponderar y responder a los demás medios de revisión constitucional planteados en la instancia recursiva (Sentencia TC/0498/19).

<sup>33</sup>Si bien en el expediente no reposa el escrito de defensa de la JCE, depositado en la Secretaría del TSE, con motivo de la acción de amparo electoral promovida por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, según lo previsto en la página 8 de la Sentencia núm. TSE/0108/2023, del veintisiete(27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), [c] *oncluido el rol de audiencia celebrado el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), este Tribunal se retiró a deliberar en torno al presente asunto, las lo cual, acogió una de las conclusiones incidentales de la parte accionada, Junta Central Electoral, declarando la inadmisibilidad de la acción por ser notoriamente improcedente. A seguidas, este foro proveerá los motivos que le condujeron a disponer la referida inadmisibilidad de la presente acción [...]*. De dicha motivación, puede inferirse que la parte accionada, Junta Central Electoral, en su escrito de conclusiones, planteó ante el juez de amparo el medio de inadmisión relativo a la notoria improcedencia, motivo por el cual esta sede constitucional lo ponderará igualmente a través de la presente decisión.



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

pronunciado sobre la finalidad del amparo preventivo a través de la Sentencia TC/0304/16, en la cual dispuso que la misma se presenta:

*[...] cuando existe riesgo de que los derechos fundamentales pudiesen resultar conculcados y la utilización de las vías ordinarias tardía, o cuando se advierte un daño inminente, motivado por acciones cometidas por autoridades públicas o por particulares, o más aún, cuando la legislación no ha previsto vías o recursos para el reclamo<sup>34</sup>[...].*

b. De igual forma, en la Sentencia TC/0181/17, este colegiado aplicó la causal de inadmisibilidad de la acción de amparo ordinario, relativa a la notoria improcedencia, a una acción de amparo preventivo ante [...] *la ausencia de elementos objetivos que permitan predecir razonablemente la inminencia de una lesión [...]*. Asimismo, por medio de la Sentencia TC/0169/19, esta sede constitucional aplicó la aludida causal de inadmisibilidad al haber estimado que los alegatos del accionante [...] *no están acompañados de ninguna fundamentación probatoria que sirvan para poner en condiciones a este órgano de justicia constitucional de determinar si real y efectivamente se encontraban comprometidos sus derechos fundamentales [...]*.

c. Por tanto, en virtud de los aludidos precedentes TC/0181/17, TC/0167/19 y TC/0454/23, la causal de inadmisibilidad de la acción de amparo ordinario, relativa a la notoria improcedencia, también resulta aplicable a la acción de amparo preventivo, en aquellos casos en que se verifique una ausencia de elementos objetivos que permitan predecir razonablemente una lesión inminente de los derechos fundamentales del amparista (TC0181/17); cuando los alegatos del accionante no estén acompañados de una documentación probatoria (TC/0167/19); o, cuando se pretenda la intervención del juez de

<sup>34</sup> El subrayado es nuestro.



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

amparo para ordenar la suspensión de medidas cautelares y exclusión de pruebas en una investigación y proceso disciplinario en curso en sede administrativa (TC/0454/23).

d. En tal sentido y para responder el pedimento de inadmisión formulado por la parte accionada, Junta Central Electoral, el Tribunal Constitucional reiterará en la especie los supuestos en los que procede la aplicación de la causal de inadmisibilidad relativa a la notoria improcedencia a un caso específico, aspecto que fue abordado en la Sentencia TC/0699/19, mediante la cual este colegiado esclareció el concepto de inadmisión de amparo por *notoria improcedencia* en los términos que siguen:

*«j. Notoriamente se conceptualiza como la calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De forma tal que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión. La improcedencia es la calidad de “aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón (...)”».*

*«l. En lo relativo a la inadmisión de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, esta sede constitucional ha establecido criterio relativos a que (i) no se verifique la vulneración de un derecho fundamental (TC/0031/14), (ii) el accionante no indique cuál es el derecho fundamental supuestamente conculcado (TC/0086/13), (iii) la acción se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria (TC/0017/13 y TC/0187/13), (iv) la acción se refiera a un asunto que ya se encuentre en la jurisdicción ordinaria (TC/0074/14), (v) la acción se refiera a un asunto que ha sido resuelto judicialmente (TC/0241/13, TC/0254/13 y TC/0276/13) y (vi) se pretenda la ejecución de una sentencia(TC/0147/13 y TC/0009/14)».*



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

e. En este contexto, para estimar si la acción de amparo electoral preventivo de extrema urgencia de la especie deviene inadmisibles por ser notoriamente improcedente (artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11), debe considerarse fundamentalmente si esta satisface los presupuestos de procedencia que, como se explicará a continuación, se deducen de los textos de los artículos 72 de la Constitución<sup>35</sup> y 65 de la Ley núm. 137-11<sup>36</sup>. De acuerdo con las dos disposiciones precitadas, el Tribunal Constitucional estima que son tres (3) los presupuestos de procedencia de la acción de amparo; a saber: (i) que el derecho que se invoca como conculcado en la acción sea de naturaleza fundamental, exceptuando aquellos protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data; (ii) que la conculcación debe producirse como consecuencia de un acto o de una omisión cuya arbitrariedad o ilegalidad sea manifiesta; y (iii) que las partes envueltas deben estar legitimadas para actuar en el proceso (TC/0542/19).

f. Con base en este motivo, la admisibilidad del amparo se encuentra supeditada a que el atentado o los efectos de este repercutan o afecten de manera directa e indiscutida sobre el amparista. Nótese que la acción de amparo que nos ocupa satisface el primer requisito de procedencia más arriba abordado. En efecto, el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon alega vulneración a sus derechos fundamentales a la participación política y al sufragio pasivo, derechos de los cuales es titular, según lo previsto en el artículo 22.1 de la Constitución<sup>37</sup>.

g. Sin embargo, este colegiado estima que no se configura en la especie *una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria* por parte de la Junta

<sup>35</sup>Art. 72 constitucional: *Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares [...]. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*

<sup>36</sup>Art. 65 (Ley núm. 137-11). - *Actos Impugnables. La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data.*

<sup>37</sup> Artículo 22 (Constitución de 2015). - *Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución [...].*



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

Central Electoral, que pueda ser ejercida de manera previsible en perjuicio del accionante. En consecuencia, el accionante en amparo, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, no puede pretender la vía del amparo para que este tribunal se pronuncie sobre un control *in abstracto* del impugnado artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral.

h. En virtud de las consideraciones anteriores, se impone que esta sede constitucional declare la inadmisibilidad de la presente acción de amparo de la especie, en razón de que esta resulta notoriamente improcedente (artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11). Este criterio se fundamenta en el hecho de que, tal como habíamos indicado precedentemente, conforme se ha constatado, el accionante, señor Alberto Fiallo-Billini Scanlon ha utilizado la acción de amparo como un medio indirecto para obtener de los tribunales un pronunciamiento *abstracto* sobre la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley núm. 20-23.<sup>38</sup>

i. Al respecto, cabe recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo capital del artículo 70 de la Ley núm. 137-11<sup>39</sup>, *in fine*, el acogimiento de un medio de inadmisión impide al juez de amparo inmiscuirse en aspectos relativos al fondo de la controversia. En efecto, así lo ha establecido esta sede constitucional por medio de las sentencias TC/0575/15, TC/0207/22, TC/0407/23, entre otras, en las que ha considerado que, el dictamen de inadmisibilidad de la acción de amparo [...] *impide al juez inmiscuirse en aspectos relativos al fondo del asunto*, motivo por el cual estima que no procede examinar la excepción de constitucionalidad y demás aspectos que atañen a los méritos de la acción de amparo electoral sometida por el señor Alberto Fiallo-Billini Scanlon contra la Junta Central Electoral, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

<sup>38</sup> Orgánica del Régimen Electoral.

<sup>39</sup> El artículo 70 de la Ley núm. 137-11 señala lo siguiente:

«Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...]».



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

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Sonia Díaz Inoa y María del Carmen Santana de Cabrera, 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 Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Manuel Ulises Bonnelly Vega, el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto salvado del magistrado Domingo Gil. Consta en acta el voto salvado del magistrado José Alejandro Ayuso el cual se incorporará 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: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, contra la Sentencia núm. TSE/0108/2023, dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. TSE/0108/2023.

**TERCERO: DECLARAR** inadmisibles la acción de amparo electoral *preventivo y de extrema urgencia* promovida por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra la Junta Central Electoral el veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), de acuerdo con los motivos previamente enunciados en la presente decisión.



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

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon y, a la parte recurrida, Junta Central Electoral.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución; 7.6 y 66 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).

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Esperanza Ferreira Reyes, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**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, para ser coherentes con la posición mantenida.

**I. Breve preámbulo del caso**

Expediente núm. TC-05-2024-0044, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra la Sentencia núm. TSE/0108/2023 dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.1. El conflicto relativo a la especie surge el veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), día en que el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon presentó ante la Junta Central Electoral una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de senador por el Distrito Nacional. De manera simultánea a la solicitud antes indicada, en esa misma fecha, el referido señor Fiallo-Billini presentó ante la Secretaría General del Tribunal Superior Electoral una acción de amparo electoral de extrema urgencia y de naturaleza preventiva, en defensa de sus derechos fundamentales a la participación política y al sufragio pasivo, consagrados en el artículo 22 de la Constitución<sup>40</sup>.

1.2. Mediante la Sentencia núm. TSE/0108/2023, del veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), la indicada jurisdicción rechazó la excepción de inconstitucionalidad planteada por vía difusa contra el artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral<sup>41</sup>, por carecer de méritos su examen. Asimismo, inadmitió la acción de amparo electoral de extrema urgencia y de naturaleza preventiva, en virtud de la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, relativa a la notoria improcedencia.<sup>42</sup> Este fallo constituye el objeto del presente recurso de revisión de amparo electoral<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Artículo 22 (Constitución dominicana de 2015). - *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 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.*

<sup>41</sup> Artículo 156 (Ley núm. 20-23). - *Declaración. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones políticas en cada elección. Párrafo I.- Las agrupaciones que propongan sustentar las candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, deberán declararlo previamente a la Junta Central Electoral, cuando menos setenta y cinco (75) días antes de cada elección. Párrafo II.- Para sustentar candidaturas independientes, provinciales, municipales o en el Distrito Nacional, las agrupaciones políticas deberán estar constituidas de conformidad con la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.*

<sup>42</sup> Promovido por el entonces accionante en amparo y actual recurrente en revisión, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon.

<sup>43</sup> Idem.



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

1.3. A continuación, señalaremos los motivos que nos llevan a emitir nuestro criterio salvado en torno a la decisión emitida por la mayoría.

**II. Precisión sobre el alcance del presente voto**

2.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar el presente voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe comparte el criterio de la mayoría, en el sentido de que, en cuanto al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, contra la Sentencia núm. TSE/0108/2023, dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), procede acogerlo, revocar la sentencia recurrida, y en consecuencia pronunciar la inadmisibilidad de la acción de amparo promovida por el señor Fiallo-Billini por aplicación de la causal de inadmisibilidad relativa a la notoria improcedencia, prevista en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, en virtud de que no se configura en la especie una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria por parte de la Junta Central Electoral, que pueda ser ejercida de manera previsible en perjuicio del accionante.

2.2. Sin embargo, si bien estamos de acuerdo con la solución adoptada por la mayoría, consideramos que, en la parte motiva de la sentencia objeto del presente voto salvado, respecto a la excepción de inconstitucionalidad presentada por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, contra el artículo 156 de la Ley número 20-23, procedía explicar las razones por las cuales en el presente proceso no aplicaba el precedente establecido por esta sede constitucional, concerniente a que la solicitud del examen de constitucionalidad de una norma por la vía difusa debe ser abordado previo a cualquier otra cuestión, independientemente de que la solución a la que se arribe en el proceso



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

sea una inadmisibilidad en cuanto al fondo de la acción sean rechazadas las pretensiones del demandante.<sup>44</sup>

2.3. En efecto, este colegiado en el contenido de la Sentencia núm. TC/0359/22, dictada el tres (3) de noviembre del año dos mil veintidós (2022) estableció:

*10.10. En consecuencia, la solicitud del examen de constitucionalidad de una norma por la vía difusa es un aspecto que debe ser realizado antes de abordar cualquier otra cuestión del caso, independientemente de que el mismo vaya a ser resuelto a través de una inadmisibilidad en cuanto a la forma o por medio del conocimiento del fondo.*

2.4. Como se verifica del contenido de la sentencia objeto del presente voto salvado, la excepción de inconstitucionalidad planteada por el accionante no fue previamente resuelta, así como tampoco fue ofrecido motivo alguno que estableciera por qué en el caso que nos ocupa se abandona el criterio establecido mediante Sentencia núm. TC/0359/22, lo expresado se retiene de las argumentaciones desarrolladas por el consenso para revocar y proceder a conocer la acción de amparo, a saber:

*f) Con base en este motivo, la admisibilidad del amparo se encuentra supeditada a que el atentado o los efectos de este repercutan o afecten de manera directa e indiscutida sobre el amparista. Nótese que la acción de amparo que nos ocupa satisface el primer requisito de procedencia más arriba abordado. En efecto, el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon alega vulneración a sus derechos fundamentales*

<sup>44</sup> Sentencia núm. TC/0359/22, dictada el tres (3) de noviembre del año dos mil veintidós (2022).



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

*a la participación política y al sufragio pasivo, derechos de los cuales es titular, según lo previsto en el artículo 22.1 de la Constitución<sup>45</sup>.*

*g) Sin embargo, este colegiado estima que no se configura en la especie una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria por parte de la Junta Central Electoral, que pueda ser ejercida de manera previsible en perjuicio del accionante. En consecuencia, el accionante en amparo, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, no puede pretender la vía del amparo para que este tribunal se pronuncie sobre un control in abstracto del impugnado artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral.*

*h) En virtud de las consideraciones anteriores, se impone que esta sede constitucional declare la inadmisibilidad de la presente acción de amparo de la especie, en razón de que esta resulta notoriamente improcedente (artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11). Este criterio se fundamenta en el hecho de que, tal como habíamos indicado precedentemente, conforme se ha constatado, el accionante, señor Alberto Fiallo-Billini Scanlon ha utilizado la acción de amparo como un medio indirecto para obtener de los tribunales un pronunciamiento abstracto sobre la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley número 20-23<sup>46</sup>, una solicitud que está fuera del alcance del control difuso de constitucionalidad al no estar relacionada con una controversia.*

*i) Al respecto, cabe recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo capital del artículo 70 de la Ley núm. 137-11<sup>47</sup>, in fine, el*

<sup>45</sup> Artículo 22 (Constitución de 2015). - Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución [...].»

<sup>46</sup> Orgánica del Régimen Electoral.

<sup>47</sup> Orgánica del Régimen Electoral. 39 El artículo 70 de la Ley núm. 137-11 señala lo siguiente: «Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...].»



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

*acogimiento de un medio de inadmisión impide al juez de amparo inmiscuirse en aspectos relativos al fondo de la controversia. En efecto, así lo ha establecido esta sede constitucional por medio de las Sentencias TC/0575/15, TC/0207/22, TC/0407/23, entre otras, en las que ha considerado que, el dictamen de inadmisibilidad de la acción de amparo «[...] impide al juez inmiscuirse en aspectos relativos al fondo del asunto», motivo por el cual estima que no procede examinar la excepción de constitucionalidad y demás aspectos que atañen a los méritos de la acción de amparo electoral sometida por el señor Alberto Fiallo-Billini Scanlon contra la Junta Central Electoral, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.*

2.5. De lo anterior se observa que, la parte recurrente planteó por vía difusa la inconstitucionalidad del artículo 156 de la Ley número 20-23<sup>48</sup>, lo cual, a juicio del voto mayoritario, acarrea la inadmisibilidad de la acción de amparo e impide al juez inmiscuirse en aspectos relativos al fondo del asunto como lo implicaría conocer sobre los méritos de la cuestión de inconstitucionalidad, lo que constituye de manera implícita el cambio de precedente constitucional establecido en la referida Sentencia núm. TC/0359/22, cuando la acción o demanda resultaba inadmisibile, no impedía que fuera conocida en control difuso la inconstitucionalidad formulada, independientemente de que, como hemos dicho, la solución al caso sea la inadmisibilidad.

2.6. En ese orden de ideas, estimamos que, la pretensión del amparista se sustenta en la interpretación del alcance de la ley electoral, puesto que su planteamiento se inscribe en que el legislador a través del contenido establecido en el artículo 156 de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, le impide ejercitar el derecho al sufragio pasivo, es decir a ser elegible, lo que constituye

<sup>48</sup> Orgánica del Régimen Electoral.



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

un asunto de legalidad ordinaria, sobre lo cual este Tribunal Constitucional ha establecido que no debe ser ventilado en sede de amparo.<sup>49</sup>

2.7. Ciertamente, la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar cuestiones de legalidad ordinaria ante un órgano constitucional, pues esos casos escapan al control del juez de amparo, ya que las contestaciones sobre la legalidad de los actos y conductas antijurídicas pueden intentarse por las vías organizadas por la justicia ordinaria, lo cual ha sido puesto de manifiesto en su Sentencia núm. TC/0017/13.<sup>50</sup>

2.8. Asimismo, la pretensión del recurrente conlleva a que el juez de amparo realice un análisis abstracto de una norma, sin que previamente se verifique una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria por parte de la Junta Central Electoral, que pueda ser ejercida de manera previsible en perjuicio del accionante.

2.9. En nuestro ordenamiento jurídico, las prerrogativas o facultades de la Junta Central Electoral, organizar y dirigir las asambleas electorales para celebrar elecciones y mecanismos de participación popular, se les otorgan, de conformidad a las disposiciones del artículo 212 de la Constitución dominicana de 2010, modificada el 13 de junio de 2015, además de la Constitución, por las leyes.

2.10. En ese sentido, si bien estamos de acuerdo con que la acción de amparo preventivo sea declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, emitimos nuestro voto salvado en cuanto al criterio mayoritario, toda vez que entendemos que este Tribunal debió de manera expresa y con la fundamentación de rigor, establecer el cambio de precedente respecto a que cuando se dispone

<sup>49</sup> Sentencia TC/0187/13, TC-0276/13 y TC-0728/18, entre otras.

<sup>50</sup> Sentencia de fecha 20 de febrero de 2013.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la inadmisibilidad de un amparo preventivo no ha lugar a referirse a la cuestión de inconstitucionalidad presentada.

2.11. En esa virtud, consideramos que el consenso debió de justificar este cambio de precedente desarrollando el criterio orientado a establecer que el efecto que detentan las sentencias que disponen la inadmisibilidad de una acción, influye en la cuestión de inconstitucionalidad invocada.

2.12. En el hilo anterior, el cambio de postura de esta sede se refiere a que cuando una acción de amparo preventivo es inadmisibile, abordar la inconstitucionalidad de manera previa sería contradictorio con el corolario procesal de que uno de los efectos de las inadmisibilidades es que eluden el conocimiento del fondo de la cuestión, ya que abordar la inconstitucionalidad implica conocer una parte de las pretensiones del proceso, indisolublemente ligada a los méritos de la demanda original, que conllevaría una incongruencia del fallo emitido. En ese sentido, mantener la coherencia procesal y el principio de congruencia en las motivaciones es esencial para la integridad de las decisiones.

2.13. En este contexto, debemos reiterar la importancia del principio de la congruencia en las motivaciones de las decisiones judiciales, que el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia TC/0503/15, dictaminó en los siguientes términos: *Toda decisión judicial debe estar precedida de una motivación que reúna los siguientes elementos: claridad, congruencia, y lógica, para que se constituya en una garantía para todo ciudadano de que el fallo que resuelve su causa no sea arbitrario y esté fundado en Derecho.*



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

2.14. El principio de congruencia procesal impone al juez el deber de sustentar su decisión, no sólo refiriéndose a los hechos que las partes invocaron y a las pruebas producidas, sino también aplicando las normas jurídicas pertinentes.<sup>51</sup>

2.15. Asimismo, realizar el análisis de inconstitucionalidad en casos que resultaren inadmisibles impacta el principio de eficiencia y la pronta solución del asunto juzgado, pues lo recomendable es reservar el análisis del control difuso a procesos donde realmente se justifica un examen sustantivo, pues la cuestión de inconstitucionalidad tiene su razón de ser siempre y cuando tenga influencia en la decisión final que será tomada en la solución de la acción. Hacerlo de otra manera, constituiría una dilación injustificada que sobrecarga el sistema de justicia constitucional -máxime cuando estamos ante un amparo que es un proceso sumario-, donde los esfuerzos deben estar dirigidos a una pronta solución del asunto, en virtud del principio de eficiencia, el cual es transversal en la justicia constitucional.

2.16. En el presente caso, aunque el accionante en amparo, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, ha impugnado la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, se comprueba que este último no ha demostrado la existencia de un acto concreto en que esa normativa haya sido aplicada a otros ciudadanos y que haya tenido como resultado la falta de accesibilidad al sufragio pasivo o derecho a ser elegido, prerrogativa que corresponde a todo ciudadano, que cumpla con determinados requisitos de elegibilidad, para postularse mediante candidaturas a un cargo público electivo en condiciones jurídicas de igualdad.<sup>52</sup>

2.17. Respecto del cambio de precedente sin justificación y su influencia en el principio de seguridad jurídica de que es acreedora toda parte en justicia, este

<sup>51</sup> Sentencia núm. TC/0542/15, de fecha dos (2) de diciembre del año dos mil quince (2015).

<sup>52</sup> Concepto y el alcance precisado por esta sede constitucional mediante sentencia del TC/0050/13, criterio reiterado en la Sentencia del TC/0175/13.



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

mismo Tribunal Constitucional ha establecido que cuando no se justifica el cambio de criterio o precedente, se atenta contra el principio de seguridad jurídica. En tal sentido, en la Sentencia TC/0094/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013), esta sede constitucional fijó el criterio siguiente: *El valor de la continuidad del criterio jurisprudencial radica en que la variación del mismo, sin una debida justificación, constituye una violación a los principios de igualdad y de seguridad jurídica.*

2.18. Este colegiado en su Sentencia TC/0271/18, de veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018), consignó:

*Como bien expresó este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/360/17: “sus decisiones no solo son vinculantes por el mandato constitucional que así lo expresa, sino que también por la función que realiza como órgano de cierre del sistema de justicia constitucional”. Es innegable que, si un mandato constitucional pudiera ser eludido por los poderes públicos y los órganos del Estado a los que va dirigido su acatamiento, bajo argumento contrario a la realidad procesal incontrovertible establecida por el órgano habilitado para ello, entonces la supremacía no residiría en la Constitución sino en sus destinatarios, produciendo el quiebre del sistema de justicia constitucional.*

2.19. De ahí que las decisiones del Tribunal Constitucional no solo son vinculantes por el mandato expreso de la Constitución, sino porque el propio constituyente en el artículo 184 de la Norma Suprema atribuyó al órgano de justicia constitucional especializada la prerrogativa de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales como tribunal de cierre.

2.20. Si bien es cierto que el artículo 31 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vinculatoriedad de los precedentes del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, partiendo del fundamento que señala el artículo 185 de la Constitución dominicana; no es menos cierto, que el párrafo primero del citado artículo, contempla la posibilidad de que el precedente constitucional pueda ser inaplicado (*distinguish*) o modificado (*overruling*), siempre y cuando se establezcan los fundamentos de hecho y de derecho por las cuales se decide variar el criterio.

2.21. Por otra parte, es menester referirnos a la omisión de estatuir, en el marco de una decisión judicial el artículo 69 de la Constitución que consagra la tutela judicial efectiva y debido proceso. Dicha disposición establece lo siguiente:

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

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;*
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; [...]*
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; [...]*
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; [...]*

2.22. En efecto, la Constitución consagra un conjunto de garantías para la aplicación y protección de los derechos fundamentales, como mecanismo de tutela para garantizar su efectividad, así como los principios para la aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.23. Al hilo de las consideraciones expresadas, se desprende que la tutela judicial efectiva y debido proceso también exige que las decisiones emitidas por los órganos jurisdiccionales estén debidamente motivadas.<sup>53</sup> Por tanto, los jueces deben, al momento de exponer las motivaciones, incluir suficientes razonamientos y consideraciones concretas al caso específico objeto de su ponderación.<sup>54</sup> Consecuentemente, toda decisión judicial debe estar precedida de una motivación que reúna los siguientes elementos: claridad, congruencia, y lógica, para que se constituya en una garantía para todo ciudadano de que el fallo que resuelve su causa no sea arbitrario y esté fundado en Derecho.<sup>55</sup>

2.24. Además, la motivación de una sentencia debe procurar, por un lado, que las partes envueltas en el proceso, así como los terceros, conozcan el fundamento de la decisión adoptada, y que el mismo sea fruto de la correlación entre la aplicación razonada del derecho al caso concreto y el fallo de la resolución exteriorizada en la argumentación que se plasma; y, por otro lado, que permita un control mediante el ejercicio de los recursos dispuestos por ley.

2.25. Ese control se ejerce en la medida en que las decisiones jurisdiccionales estén provistas de motivos lógicos, razonables, no arbitrarios, y conforme con el principio *pro actione* o principio de interpretación más favorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial, de manera que los jueces o tribunales que tienen entre sus funciones revisar las sentencias o resoluciones emanadas de jurisdicciones de un grado inferior, puedan determinar la admisión o rechazo de los recursos que les sean sometidos a su escrutinio, examinando los argumentos en que las mismas se fundamentan.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Sentencia núm. TC/0187/13

<sup>54</sup> Sentencia núm. TC/0009/13

<sup>55</sup> Sentencia núm. TC/0178/15

<sup>56</sup> Sentencia núm. TC/0178/17



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.26. En esa misma línea, este Tribunal ha establecido también que, la regla procesal de la debida motivación de las decisiones judiciales, elemento sustancial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y debido proceso, conlleva, entre otras cosas, que todo juez o tribunal, en su sentencia, confiera una respuesta a los planteamientos formales que le hayan realizado las partes en sus conclusiones.<sup>57</sup>

2.27. Así, cuando un tribunal no contesta todas las conclusiones formuladas por las partes, incurre en una omisión o falta de estatuir que, a su vez, implica una violación a la tutela judicial efectiva y el debido proceso.<sup>58</sup>

2.28. De esta manera, hemos especificado que [p]ara incurrir en el vicio de omisión de estatuir, es necesario que el juez no se haya pronunciado sobre un pedimento formulado por las partes mediante conclusiones formales, sin una razón válida que justifique tal proceder. En este sentido, el juez está obligado a contestar las pretensiones precisas de las partes, pertinentes a la naturaleza de la acción de amparo incoada, la causa y los elementos circunstanciales decisivos para tutelar los derechos fundamentales invocados, constituyendo el vicio de omisión de estatuir la falta de respuesta a un pedimento de esta naturaleza.<sup>59</sup>

2.29. De manera puntual, esta sede ha señalado que el vicio de la omisión o falta de estatuir está caracterizado por tres elementos básicos: a) que al órgano jurisdiccional apoderado del conocimiento de una controversia se le haya hecho un pedimento formal respecto de la misma; b) dicho órgano no se haya pronunciado respecto de ese pedimento; y c) que no haya dado razones válidas que justifiquen esa falta u omisión.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Sentencia nùm.TC/0289/20

<sup>58</sup> Sentencia nùm.TC/0578/17

<sup>59</sup> Sentencia nùm.TC/0672/18

<sup>60</sup> Sentencia nùm. TC/0339/22



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

2.30. Por todo lo anterior, reiteramos que, aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto, pues consideramos era de rigor establecer en la *ratio* de la sentencia objeto del presente voto salvado los fundamentos de hecho y de derecho que llevaron a apartarse del criterio establecido en la Sentencia núm. TC/0359/22, ya que tal omisión conculca el derecho fundamental de los justiciables a una tutela judicial efectiva y al debido proceso, respecto de la debida motivación.

**Conclusión:**

Si bien es cierto, que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso, en el sentido de que procede, en cuanto al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, contra la Sentencia núm. TSE/0108/2023, dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), acogerlo, revocar la sentencia recurrida, y en consecuencia, pronunciar la inadmisibilidad de la acción de amparo por aplicación de la causal de inadmisibilidad relativa a la notoria improcedencia, prevista en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, sin embargo, salva su voto por considerar que, respecto a la excepción de inconstitucionalidad presentada por el accionante, debieron exponerse las razones por las cuales en el presente caso no aplica el precedente establecido por esta sede constitucional concerniente a que la solicitud del examen de constitucionalidad de una norma por la vía difusa debe ser abordado previo a cualquier otra cuestión del caso, no obstante, la solución a la que se arribe sea una inadmisibilidad, ya sea en cuanto a la forma o por medio del conocimiento del fondo.<sup>61</sup>

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, Jueza Segunda Sustituta.

<sup>61</sup> Sentencia núm. TC/0359/22



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

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**MANUEL ULISES BONNELLY,**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherente con la opinión que sostuve durante la deliberación, se ejercita la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales<sup>62</sup>, en tal sentido, se plantea el presente voto salvado fundado en las razones que se exponen a continuación.

**I. Síntesis del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y solución adoptada**

1.1 El presente caso de trata del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo electoral urgente y preventivo interpuesto por el recurrente en revisión y accionante original, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, en contra de la Sentencia núm. TSE/0108/2023, dictada por el Tribunal Superior Electoral el veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), a favor de la Junta Central Electoral (JCE).

1.2 La Sentencia núm. TSE/0108/2023 rechazó la excepción de inconstitucionalidad planteada por el accionante Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon respecto del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y acogió el medio de inadmisión planteado por la parte accionada Junta Central Electoral, por lo que declara inadmisibile la acción de amparo incoada el veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra la Junta Central Electoral (JCE), por ser notoriamente improcedente, de conformidad con las disposiciones del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

<sup>62</sup> 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.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1.3 Para justificar su decisión, en primer lugar, el tribunal de amparo establece que la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad por control difuso del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, la cual fue presentada como punto previo por el accionante, carecía de méritos. A seguidas, señala que esta acción de amparo electoral urgente y preventivo tiene una situación particular, puesto que procura, a los fines de que las pretensiones del accionante sean materializables, que el tribunal de amparo, de manera previa, declare la inconstitucionalidad del artículo 156 antes citado. Lo anterior, ya que el accionante consideraba que, de la aplicación de dicho artículo, resultaban las situaciones que le impedían o negaban su derecho al sufragio pasivo.

1.4 Seguidamente, el tribunal reflexionó respecto a que el amparo es un proceso expedito para aquellos casos en donde se requiera una tutela urgente, en el marco de un conflicto particular. Continúa diciendo que su objeto es la protección de los derechos fundamentales concretos del accionante, lo cual impide lo pretendido por el accionante en este caso, esto es, la realización de un control abstracto de constitucionalidad del artículo 156, dirigida a lograr una interpretación de estricto derecho, prescindiendo de la resolución de una controversia específica.

1.5 Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, el Tribunal Superior Electoral señala que la acción resulta inadmisibles en virtud del artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11, pues el objeto de la acción del amparo, esto es, permitir la candidatura independiente del accionante como senador del Distrito Nacional, sin estar sujeto a los requisitos que a esos fines establece el artículo 156 de la Ley núm. 20-23, tenía como prerrequisito o como condición previa necesaria, para ser acogido, la declaratoria de inaplicación de dicho artículo.

1.6 En relación con este caso, el consenso mayoritario decidió de oficio determinar que la sentencia impugnada presentaba incongruencias en sus



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

motivaciones, respecto al análisis de la inaplicabilidad por vía difusa del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral. Toda vez, que el tribunal de amparo expone los motivos en cuya virtud rechaza dicha inaplicabilidad, y, sin embargo, también consigna en el párrafo 6.1 de sus motivaciones, así como en el ordinal «primero» de su dispositivo, el rechazo de la mencionada excepción de inconstitucionalidad «por carecer de méritos su examen».

1.7 De igual manera, esta jurisdicción constitucional aclara que si bien el recurrente en revisión Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, lo cual podría interpretarse como si se tratase de una acción directa en inconstitucionalidad, también es cierto que de los argumentos de la instancia del accionante se interpreta que este procuraba la inaplicabilidad de ese artículo en el ámbito de la acción de amparo electoral urgente y preventivo del cual había apoderado al Tribunal Superior Electoral, esto es, que en realidad era una excepción de inconstitucionalidad. Concluyendo este colegiado que, por esta razón, el tribunal de amparo estaba obligado a referirse a dicho planteamiento, pero no en el sentido de desestimarlos, sino que debió declarar que no era necesario pronunciarse respecto a ese planteamiento.

1.8 Debido a la comprobación del vicio de incongruencia motivacional y en virtud del principio de economía procesal, este plenario consideró que era innecesario referirse a los demás medios de revisión planteados, y procediendo a acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia impugnada y decidir respecto al amparo electoral del accionante.

1.9 En cuanto a la acción de amparo electoral urgente y preventivo, este Tribunal Constitucional señaló que en la especie no se configura una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria por parte de la Junta Central Electoral, que pueda ser ejercida de manera previsible en perjuicio del



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

accionante. Por lo que el accionante en amparo, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, no podía pretender la vía del amparo para que el Tribunal Superior Electoral se pronunciara sobre un control *in abstracto* del impugnado artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral.

1.10 En tal virtud, esta jurisdicción constitucional acoge el medio de inadmisión planteado por la Junta Central Electoral, considerando que la acción de amparo resulta notoriamente improcedente, en virtud del artículo 70.3 de la Ley 137-11, por el hecho de que el accionante Alberto Fiallo-Billini Scanlon pretendió un pronunciamiento abstracto sobre la constitucionalidad del artículo 156, lo cual es una solicitud que está fuera del alcance del control difuso de constitucionalidad, al no estar relacionada con una controversia.

1.11 Por último, indica que, como consecuencia del acogimiento del medio de inadmisión, no se pronunciará sobre los demás aspectos relativos al fondo de la controversia.

**II. Fundamento del voto salvado: no en todos los casos, en donde en ocasión de una acción de amparo, el accionante plantee de manera previa una acción en inconstitucionalidad, procede rechazar la misma, con base en que dicho planteamiento constituye un medio para obtener un pronunciamiento abstracto sobre la constitucionalidad de un artículo.**

2.1 No obstante haber concurrido con la decisión adoptada por la mayoría del tribunal y, por ende, votado a favor de la misma, queremos llamar la atención sobre un punto, cuya aclaración consideramos relevante.

2.2 Ciertamente, en la especie, el recurrente en revisión y accionante original, señor Alberto Fiallo-Billini Scanlon, propuso la inaplicación de una disposición legal, de manera previa y en el marco de una acción de amparo preventivo, al tiempo que la suerte de su acción estaba relacionada directamente con la decisión sobre la aplicación o no de dicha norma. Como este colegiado no



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

retuvo una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria, por parte de la accionada Junta Central Electoral, no había lugar a conocer dicha solicitud previa hecha por el accionante dado que el control difuso sólo puede ejercerse cuando se alegue la inconstitucionalidad como medio de defensa lo cual supone -en principio- que su caso haya sido, previamente, declarado admisible.

2.3 Ahora bien, nuestra aclaración va dirigida a establecer que no en todos los casos en donde se proponga la excepción en inconstitucionalidad la misma deberá ser conocida luego de que se conozca la admisibilidad del asunto, como sí ocurre en el caso que nos ocupa.

2.4 Ciertamente, pueden existir casos en donde la norma cuya inaplicación se solicita, sea una que, cierta o pretendidamente, limite el acceso a la justicia del accionante como sería el caso de que se alegue la inconstitucionalidad de una norma que establece un plazo o ciertos requisitos que pudieran ser considerados como irrazonables para ejercer la acción. En estas hipótesis, planteamos, que la jurisdicción apoderada deberá conocer de dicha excepción de inconstitucionalidad de manera previa a la admisibilidad del caso, con la finalidad de velar por la garantía de tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia del reclamante, independientemente de la suerte final de la acción de principal.

### **III. Conclusión**

En definitiva, a nuestro entender, el Tribunal Constitucional tomó una correcta decisión en este caso en particular. Sin embargo, el razonamiento aplicado en la especie, no debe ser aplicado de manera mecánica, en todas las hipótesis en donde la excepción de inconstitucionalidad propuesta por el accionante, esté dirigida a garantizar la posibilidad de interponer la acción o su acceso a la justicia.

Firmado: Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez



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

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

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto disidente, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto, tuvo su origen en la solicitud del ciudadano Alberto Emilio Fiallo-Scanlon contentiva de inscripción como candidato independiente al cargo de Senador por el Distrito Nacional depositada en la Junta Central Electoral, y de manera simultánea, el mismo interpuso un proceso denominado como “*acción de amparo electoral de extrema urgencia,*” ante el Tribunal Superior Electoral, siendo ésta la última razón sobre la cual disentimos.

2. Apoderado de la cuestión, el Tribunal Superior Electoral dictó la Sentencia núm. TSE/0108/2023 de fecha veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023) y de acuerdo al dispositivo de la sentencia impugnada, rechazó una excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y en segundo lugar, declaró inadmisibles la acción de amparo por ser notoriamente improcedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11.

3. Inconforme con esto, el señor Alberto Fiallo, interpuso un recurso de revisión ante esta sede constitucional, procurando que se revocara la sentencia impugnada en todas sus partes y que se le aplica la técnica del *distinguo* o *distinguishing* respecto de los artículos 156 y 157 de la ley de régimen electoral, ordenándose en consecuencia la inscripción de su candidatura.



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

4. Respecto a tal impugnación, la mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional decidió acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida, y declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo por notoria improcedencia, motivado, esencialmente, en lo siguiente:

*esta sede constitucional considera que los alegatos de inconstitucionalidad planteados por el mencionado amparista se fundamentan exclusivamente en la inaplicación en el presente caso del aludido artículo 156 de la Ley núm. 20-23, con el objetivo de que esta sede constitucional ordene a la parte accionada, Junta Central Electoral, a inscribirlo como candidato independiente a la senaduría del Distrito Nacional para las próximas elecciones congresuales evadiendo las formalidades legales requeridas para ello, planteando así cuestionamientos abstractos sobre como la disposición cuestionada podría vulnerar sus derechos fundamentales, eventualmente.*

*a) Cabe añadir que, durante el conocimiento de una acción de amparo, no resulta procedente la impugnación abstracta de la constitucionalidad de una norma. Reiteramos que, para ejercer el control difuso de constitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, resolución, ordenanza (entre otras normativas), en materia de amparo, resulta esencial la comprobación de la existencia de un acto o actuación concreta en virtud de la cual se haya aplicado la normativa alegadamente inconstitucional y que origine la situación que se busque remediar con la declaración de inconstitucionalidad.*

*b) Tomando en consideración las reflexiones anteriormente expuestas, este tribunal constitucional declara inadmisibile la excepción de inconstitucionalidad promovida por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini, debido a la falta de méritos sustantivos; la ausencia en el*



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

*expediente de un acto concreto en el que la normativa cuestionada haya sido aplicada, así como la inexistencia de un impacto directo e inminente sobre los derechos fundamentales del accionante, cuestiones que impiden a ese tribunal constitucional poder ejercer el control difuso de constitucionalidad procurado por el accionante. En consecuencia, se considera que los argumentos presentados por el actual recurrente en revisión y entonces amparista no satisfacen los criterios previamente desarrollados por este tribunal constitucional, –inspirándose en su propia jurisprudencia y la jurisprudencia constitucional peruana–, respecto al ejercicio del control difuso de constitucionalidad, requerimientos que serán considerados en lo adelante, en casos con características análogas al de la especie, en aras de que los tribunales de amparo forjen un uso legítimo y efectivo del control difuso de la constitucionalidad en el marco del conocimiento de una determinada acción de amparo.*

*(...)*

*este colegiado estima que no se configura en la especie una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria por parte de la Junta Central Electoral, que pueda ser ejercida de manera previsible en perjuicio del accionante. En consecuencia, el accionante en amparo, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, no puede pretender la vía del amparo para que este tribunal se pronuncie sobre un control in abstracto del impugnado artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral.*

*En virtud de las consideraciones anteriores, se impone a esta sede constitucional concluir la presente decisión declarando la inadmisibilidad de la acción de amparo de la especie, en razón de que esta resulta notoriamente improcedente (artículo 70.3 de la Ley núm. 137-11). Este criterio se fundamenta en el hecho de que, tal como habíamos indicado precedentemente, no se ha podido comprobar en el*



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

*presente caso la existencia de una actuación u omisión, en principio, manifiestamente arbitraria o ilegal vulneradora de los derechos fundamentales del accionante en amparo, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, a la participación política y el sufragio pasivo<sup>63</sup>. Por el contrario, tal y como establecimos en el párrafo anterior...*

5. En el presente caso, contrario a lo razonado por la mayoría de este plenario en cuanto a revocar la sentencia recurrida y declarar notoriamente improcedente la acción de amparo, esta juzgadora asienta su disidencia en tanto lo esbozado por el recurrente (en ese entonces accionante), en primer orden no se corresponde con los lineamientos del amparo de extrema urgencia, y mucho menos a planteamientos tendentes al control difuso de inconstitucionalidad del artículo 156 de la Ley de Régimen Electoral núm. 20-23; por lo que los motivos de revocación de la decisión del TSE, han debido ser distintos, tal como se desarrollará en el cuerpo de este voto.

6. De primera línea, debe quedar claro que un amparo de extrema urgencia es una medida precautoria ante la inminencia o proximidad de un daño, es decir, que la conculcación sea irresistible e inevitable para el accionante y se requiere la intervención judicial, incluso con la reducción de los plazos.

7. Dicho esto, *prima facie*, la causa que motivó al hoy recurrente es referente a la inscripción como candidato independiente a la senaduría del Distrito Nacional, para lo cual agotó el proceso ante la Junta Central Electoral, y quedó pendiente de recibir la respuesta, aprobando o rechazando la candidatura.

8. Que, de la revisión de los documentos del caso, hemos podido evidenciar que el hoy recurrente, una vez depositó solicitud de inscripción ante la Junta Central Electoral, concomitantemente, apoderó al Tribunal Superior Electoral,

<sup>63</sup> Consagrados en el artículo 22 de la Constitución.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin que mediara respuesta alguna del referido órgano electoral, único competente para el proceso de inscripción, es decir decidió accionar en amparo, sin que se vislumbrara riesgo, amenaza o daño aparente a sus aspiraciones ya que como hemos referido, hizo ambos procesos simultáneamente y por tanto se adelantó a la posible decisión que tomaría la Junta Central Electoral. Por tanto, la denominación “*de extrema urgencia*”, utilizada por el accionante, es un silogismo ajeno a la cuestión, para alcanzar el conocimiento prematuro, o más bien, apresurado a nuestro juicio, sin siquiera haber transcurrido los plazos para recibir una respuesta en torno a su solicitud de inscripción independiente como candidato a senador por el Distrito Nacional, o haber increpado al órgano a cumplir con la respuesta.

9. Pero, por si fuera poco, y aún de mayor importancia, este denominado amparo esconde más que una acción particular para resarcir derechos fundamentales o lo que fuera lo mismo, una excepción de inconstitucionalidad, trata de un control de constitucionalidad concentrado, lo cual se desprende tanto de las motivaciones que comporta la instancia misma y el recurso de revisión, como del propio pedimento del accionante desde la instancia inferior.

10. ¿Por qué decimos esto?, pues de la simple lectura de la instancia recursiva contrastada con la acción de amparo depositada, es plausible que el accionante presenta argumentos que no son tendentes a que, en su caso particular en el curso de un proceso ya abierto, se inaplique la norma -Art. 156-, sino que, por el contrario, busca que se interprete la misma y sea expulsada por infringir normas de carácter constitucional, veamos:



## República Dominicana

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### II. Asunto preliminar. Excepción de inconstitucionalidad por la vía difusa. Artículo 156 de la ley 20-23.

15. Honorables, el artículo 156 de la ley 20-23 orgánica del régimen electoral establece:

**Artículo 156.- Declaración.** Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones políticas en cada elección.

**Párrafo I.-** Las agrupaciones que propongan sustentar las candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, deberán declararlo previamente a la Junta Central Electoral, cuando menos setenta y cinco (75) días antes de cada elección.

**Párrafo II.-** Para sustentar candidaturas independientes, provinciales, municipales o en el Distrito Nacional, las agrupaciones políticas deberán estar constituidas de conformidad con la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

16. Sin desmedro de los argumentos de derecho a ser presentados en el cuerpo del presente escrito, es justo señalar que una interpretación exegética del transcrito artículo permite asumir que el legislador limitó la posibilidad de presentar una candidatura independiente como una facultad exclusiva de los movimientos, agrupaciones y partidos políticos impidiendo que los ciudadanos se presenten de manera individual.

17. De inclinarse este honorable tribunal por esta incorrecta interpretación, sería abrir la puerta a la inconstitucionalidad del artículo en cuestión, por serias infracciones constitucionales materializadas en ser violatorio al derecho a ser elegible previsto en la Constitución, al principio y regla de respeto al contenido esencial y a la exigencia de racionalidad de la ley por ser un fin contrario a la Constitución.

18. Por economía argumentativa, todas estas conculcaciones serán desarrolladas en el curso del presente escrito y deben considerarse parte integral de este aspecto preliminar.

---

11. Continúa posteriormente plasmando la necesidad de aplicar el test de razonabilidad, bajo un cuestionamiento de la pertinencia de la norma y el espíritu del legislador al concebir la misma, lo cual se corresponde con un examen *in abstracto* y no una inaplicación particular, a saber:



## República Dominicana

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 3.3. Irracionalidad de la disposición limitante.

37. Honorables jueces y juezas, el Tribunal Constitucional ha sentado el criterio de que para determinar si una norma legal es razonable o no, debe observarse si cumple con los parámetros del artículo 40.15 de la Constitución de la República.<sup>2</sup> Dicho artículo dispone que: *“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”*.
38. En la misma decisión, se entendió que para comprobar el cumplimiento o no de tales parámetros, debe someterse la ley cuestionada a un test de razonabilidad, y el que ha sido aceptado por nuestra jurisprudencia constitucional ha sido el propuesto por la Corte Constitucional Colombiana, el cual supone tres pasos esenciales: *“1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin.”*<sup>4</sup>
39. Según dispone la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia precitada, el control constitucional generalmente aplicado es el leve, teniendo *“la finalidad de exigir que el legislador no adopte decisiones arbitrarias y caprichosas sino fundadas en un mínimo de racionalidad”*. La explicación de dicho examen es todavía más explícita cuando la Corte expresa que:
- El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad.
40. En virtud de lo anterior, se procederá a examinar la razonabilidad de la disposición del artículo 156 de la citada ley 20-23 orgánica de régimen electoral, respecto a la limitación de participación de candidaturas individuales de personas que no sean propuestas por organizaciones políticas.

12. Y, por último, dentro de sus petitorios siendo aún más claro lo que expresamos, concluye de la siguiente manera:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### IV. Conclusiones:

#### DE MANERA PRELIMINAR:

**UNICO:** DECLARAR la INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 156 de la Ley 20-23 orgánica del régimen electoral por incurrir en infracciones constitucionales materializadas en ser violatorio al derecho a ser elegible previsto en la Constitución, al principio y regla de respeto al contenido esencial del derecho fundamental y a la exigencia de racionalidad de la ley por ser un fin contrario a la constitución.

#### DE MANERA PRINCIPAL:

**SEGUNDO (2°):** Que se ADMITA en cuanto a la forma la presente acción de amparo, por haber sido interpuesto de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **DECLARANDOLA DE EXTREMA URGENCIA** y fijando el día y hora en que será conocida la correspondiente audiencia de presentación de elementos probatorios y conclusiones.

Página 8 de 11

**TERCERO (3°):** Que se **ACOJA** en cuanto al fondo la presente acción y, por vía de consecuencia, **ORDENAR A LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL** inscribir la candidatura independiente del impetrante **ALBERTO E. FIALLO-BILLINI S.** como candidato independiente a la Senaduría del Distrito Nacional.

**CUARTO (4°):** Que en caso de no acoger las conclusiones anteriores, **ACOGER LA PRESENTE ACCION DE AMPARO, ORDENANDO A LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL** inscribir la candidatura independiente del impetrante **ALBERTO E. FIALLO-BILLINI S.** a la senaduría del Distrito Nacional, sujeto a los mismos requisitos, a que somete el artículo 156 de la ley 20-23 orgánica del régimen electoral y el artículo 15 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. G. O. No. 10917 del 15 de agosto de 2018.

**QUINTO (5°):** Que se compensen las costas del proceso, por tratarse de un asunto electoral.

**BAJO RESERVAS**



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

13. Examinadas las motivaciones y pretensiones del accionante hoy recurrente, queda claramente comprobado que al argumentar que en el caso debía aplicarse el test de la razonabilidad, estamos sin duda ante una acción directa de inconstitucionalidad, pues esta técnica refiere a una confrontación de la norma atacada con la ley sustantiva de la nación, para delimitar si es razonable o no, cuestión esta que ya ha sido planteada por este mismo Tribunal Constitucional, en sentencia TC/0344/22 que:

*d. En ese sentido, dado el alcance general de la referida norma jurídica, evidentemente que la misma puede ser objeto de ser atacada en inconstitucionalidad –control abstracto de constitucionalidad– por medio de una acción directa de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 185.1 de la Constitución y del artículo 36 de la Ley núm. 137-11.*

*e. Ahora bien, la otra vía de control de constitucionalidad que prevé el ordenamiento jurídico dominicano es el control difuso de constitucionalidad. En efecto, el artículo 51 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

14. En igual sentido, en precedente TC/0166/23, sobre el test como análisis en provecho o conveniencia de la comunidad dijo:

*10.7. Asimismo, es preciso indicar, en segundo término, que la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales está condicionada al respeto del principio de razonabilidad y a la preservación de la tutela judicial efectiva. Tales propósitos hacen necesario **que se recurra, como herramienta de medición, a la determinación de la razonabilidad de la norma que regula dicho ejercicio, según el criterio del propio constituyente. Para el***



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

*constituyente dominicano lo razonable es la calidad de lo que está referido al bien común o colectivo, lo que, por tanto, es conveniente para la comunidad, de conformidad con lo prescrito por la segunda parte del artículo 40.15 de la Constitución, según el cual la ley ... sólo puede ordenar lo que justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

*En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0044/12, señaló que para poder determinar la razonabilidad de una norma legal se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la disposición cuestionada a un test de razonabilidad. En nuestro caso, el indicado test tiene por finalidad establecer si la norma en cuestión satisface los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, es decir, si ésta ordena, solamente, lo que es justo y útil para la comunidad. En ese sentido, la mencionada Sentencia TC/0044/12 desarrolló los componentes del test de razonabilidad, de conformidad con el cual es preciso: a) establecer qué se busca con la norma objetada (análisis de la finalidad); b) determinar cómo se va a lograr lo buscado (análisis de medio); y iii) determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin).*

15. De manera que, es posible colegir que la inconstitucionalidad planteada, no se trató de un incidente en el marco de su proceso, como dispone el **artículo 51** de la Ley núm. 137-11 cuando dice que

*Control Difuso. Todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso. (...)*



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

16. Es decir que no se cumple la doble condición: de que se formule en el marco de un proceso de fondo, y que se plantee como un medio de defensa. En el caso que nos ocupa, es claro que estamos en presencia de motivaciones y petitorios directos y principales, cuya redacción no se presta a duda.

17. El haberse atribuido la competencia al Tribunal Superior Electoral, refrendado por este Tribunal Constitucional, sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el accionando bajo el título de amparo de extrema urgencia, a mi modo de ver, incurrió en un error jurídico, toda vez que no examinaron ninguna de las instancias, el contenido del escrito y su consecuente petitorio, todos los cuales comportan una acción directa de inconstitucionalidad. El juez está obligado a decidir y fallar lo pedido por el accionante, no falla el título de una acción, pues el fallo es el resultado del análisis de los argumentos contenidos en la instancia, los cuales deben siempre estar acorde, pues los argumentos del accionante son la justificación del petitorio, de ahí que de haberse estudiado detenidamente este aspecto esencial, la decisión habría sido distinta.

18. Tal como refiere la sentencia TC/0062/12

*(...) la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y*



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

*con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.*

19. El Tribunal Superior Electoral y esta sede constitucional obviaron totalmente que su labor como administradores de justicia no es circunscribirse a los títulos de las instancias, sino que, en su labor interpretativa, y en una lectura simple, ha debido fallar y responder los medios conforme las motivaciones del escrito, y dotarles de su verdadera fisionomía y alcance, no limitando su campo de acción a los errores, inducidos o no, de la parte accionante.

20. Analizado lo anterior, y quedando demostrado que el objeto real de la acción de amparo de extrema urgencia, era declarar la inconstitucionalidad del artículo 156 de la ley 20-23, en un ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, lo procedente por el Tribunal Superior Electoral, era que declarase su incompetencia para conocer del control abstracto de la norma objeto de inconstitucionalidad, que bien pudo ponderar de oficio al tratarse, la competencia en razón de la materia, de una cuestión orden público. No estando sometido a discusión que atendiendo a los **artículos 184 y 185 de nuestra Carta Magna**, el control concentrado y este tipo de acciones son de competencia *exclusiva* del Tribunal Constitucional y que el control difuso es un mecanismo de excepción que conforme el artículo 51 de la ley 137-11, se presenta en el curso de un proceso como mecanismo de defensa, lo cual no se verificó en el presente caso, pues como hemos dicho, el mismo fue presentado de manera principal con un petitorio muy claro en el sentido de que se declarara la inconstitucionalidad del referido artículo 156.

21. Dicho esto, quien suscribe este voto es de opinión que la sentencia dictada por este plenario constitucional ha debido circunscribirse a anular la decisión del Tribunal Superior Electoral y remitir nuevamente para que este falle conforme su apoderamiento.



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

22. Hacemos la precisión de que utilizamos el término de anular y remitir, porque, como ya establecimos anteriormente, al no tratarse el recurso de una acción de amparo y, en consecuencia, tampoco la revisión es en esas atribuciones. Siendo que la sanción procesal a la inobservancia de procedimientos, es la anulabilidad/nulidad.

23. Lo expuesto haya sustento en lo estatuido en la sentencia TC/0521/15 que establece que:

*c. En vista de lo dispuesto en las referidas disposiciones transitorias, este tribunal constitucional determina que el juez de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Peravia **no era competente** para conocer de la acción de hábeas data, en razón de que la ley se la atribuye Juzgado de Primera Instancia Civil.*

*d. Cónsono con lo expuesto precedentemente, se **procederá a la anulación de la sentencia** emitida por el tribunal a-quo, **por haber inobservado la regla procesal** que está contenida en el transitorio tercero del artículo 117 de la Ley núm. 137-11.*

24. Finalmente, somos firmes con nuestra postura de que la acción de amparo de extrema urgencia que ocupo este tribunal, no es más que una acción directa de inconstitucionalidad, con el título de amparo de extrema urgencia. Al haber decidido como lo hizo esta corporación Constitucional deja desprovista a la sociedad y a la propia comunidad jurídica de entender con mayor claridad la diferenciación entre un proceso y otro, y es que lejos de ello, con la sentencia sobre la cual emitimos el presente voto este tribunal ha convalidado al Tribunal Superior Electoral una competencia que a todas luces no las tiene ya que ni la Constitución ni la ley se la han otorgado, pues es sabido que cuando el juzgador



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

declara la inadmisibilidad de un asunto, solo y únicamente cuando previo a ello ha declarado su competencia.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**DOMINGO GIL**

He dado mi voto a favor de esta sentencia y, por tanto, me he identificado con la solución final dada por el Tribunal al presente recurso de revisión. Sin embargo, creo necesario hacer algunas consideraciones sobre cuestiones confusas o que me apartan de algunos de los criterios en que está fundada esta decisión.

Es necesario advertir que esta sentencia tiene como parte de su *ratio decidendi*, como fundamento, pues, de lo decidido por ella, lo afirmado por el Tribunal en su sentencia TC/0181/17. En esa decisión este órgano declaró la inadmisibilidad de una acción de *amparo preventivo* sobre la base de que ésta dependía exclusivamente de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, lo que forzaba al juez de amparo a “realizar un análisis abstracto sin probar el riesgo grave y serio que permite vislumbrar el carácter arbitrario de la norma cuestionada”. Este criterio es errado –tal como lo expresó el Tribunal en esa decisión– si tomamos en consideración que la excepción de inconstitucionalidad constituye un medio de derecho y, por ende, un medio de defensa cuando la norma atacada se convierte en un obstáculo para el ejercicio de un derecho fundamental, como en la especie que trataba el Tribunal en esa ocasión<sup>64</sup>. Por tanto, el sustento de la inadmisibilidad de la acción no puede ser

<sup>64</sup> Mediante la sentencia TC/0181/17, de 7 de abril de 2017, el Tribunal Constitucional declaró la inadmisibilidad de una acción de amparo preventivo (interpuesta ante el Tribunal Superior Electoral) mediante la cual el accionante procuraba, de manera principal, que fuese dictada una resolución “ordenando a la Junta Central Electoral que se abstenga de utilizar boletas de arrastre, a los fines de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos de elegir y ser elegidos, con todos sus atributos, en las elecciones del 15 de mayo del 2016 y declarar no conforme a la Constitución la posposición de su aplicación, en el caso de los regidores, establecida en la Ley 157-13, Párrafo II, Transitorio del artículo I” [*sic*].



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que ella dependa de la inadmisibilidad de un texto normativo –lo que es frecuente en muchas acciones de derecho común–, sino que, como en la especie, la acción de amparo tenga como única finalidad la declaración de inconstitucionalidad de un texto jurídico, ya que en este caso ella tiene el carácter de una acción principal, *abstracta*, en definitiva. Considero, por tanto, que la sentencia citada no puede servir de sustento jurídico a la presente decisión, ya que ello equivaldría a la exclusión del control difuso como mecanismo para procurar la inconstitucionalidad de una norma que obstaculiza el ejercicio de un derecho fundamental, lo que privaría a dicho control de su esencia, negando así lo dispuesto de manera expresa por el artículo 188 de la Constitución.

Lo que sí es preciso sancionar con la inadmisibilidad de la acción (por “notoria improcedencia”, a la luz del artículo 70.3 de la ley 137-11), es que el accionante, en lugar de hacerlo como medio de derecho ante el juez de amparo originalmente apoderado de lo principal, acuda ante otro juez para que se pronuncie sobre la excepción de inconstitucionalidad de la norma que (supuestamente) le obstaculiza el ejercicio de un derecho fundamental, como se ha verificado en la especie. No hay duda de que, ciertamente, en el presente caso estamos en presencia de una acción principal, con el propósito de que sea juzgada *in abstracto*, únicamente, la alegada inconstitucionalidad, para lo cual no está habilitado por ley el juez de amparo, como ha juzgado, de manera correcta, el Tribunal en esta decisión, razón de ser de mi voto concurrente con el criterio mayoritario de este órgano constitucional.

Ese “salto” debe ser, en realidad, el fundamento de la inadmisibilidad (por notoria improcedencia) pronunciada por el Tribunal en el presente caso. Sin embargo, ello no está muy claramente expresado en esta sentencia, en la que se cita, como parte de su fundamentación, varias sentencias que no dicen



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

exactamente lo mismo<sup>65</sup>. La inadmisibilidad aquí pronunciada se debe, aparentemente, al hecho de que en el presente caso estamos en presencia de un *amparo preventivo* caracterizado por “la ausencia de elementos objetivos que permitan predecir razonablemente la inminencia de una lesión”. De manera concreta ha dicho el Tribunal en este sentido: “este colegiado estima que no se configura en la especie *una actuación u omisión manifiestamente ilegal o arbitraria* por parte de la Junta Central Electoral, que pueda ser ejercida de manera previsible en perjuicio del accionante”. De ello se concluye que el amparo habría sido admitido en caso de que el accionante hubiese aportado la prueba de esa lesión inminente, de esa “actuación u omisión manifiestamente ilegal”, afirmación que contraviene el criterio de la sentencia TC/0181/17, sustento (también) –como se afirma en otra parte– de esta decisión. La ambivalencia parece notoria, aunque debo reconocer que, al final, el Tribunal deja establecido, ya de manera clara y aparentemente definitiva, que el fundamento de la inadmisibilidad de la acción de amparo, por notoria improcedencia, reside en el hecho de que el accionante “ha utilizado la acción de amparo como un medio indirecto para obtener de los tribunales un pronunciamiento *abstracto* sobre la constitucionalidad del artículo 156 de la Ley número 20-23”. Esta última afirmación sí es el fundamento correcto de esta decisión.

Firmado: Domingo Gil, Juez.

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

<sup>65</sup> Las sentencias citadas son: TC/0181/17, de 7 de abril de 2017; TC/0167/19, de 19 de junio de 2019; y TC/0454/23, de 7 de julio de 2023.